



N° 1110
(1^{ère} partie)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

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

1ère partie

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE	7
I.- PRESENTATION DES DEUX AGREGATS	7
A.- L'ADMINISTRATION GENERALE	7
B.- L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	8
II.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2002 ET 2003	9
A.- LES MODIFICATIONS APPORTEES AU BUDGET 2002	9
B.- LES MESURES DE REGULATION BUDGETAIRE DECIDEES EN 2003	15
III.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004	15
A.- LES MOYENS DES SERVICES CENTRAUX	17
1.- Le budget de rémunération	17
2.- Les moyens d'équipement et de fonctionnement courant	19
B.- LES CREDITS DES PREFECTURES	19
1.- La généralisation de la globalisation	20
2.- Les crédits de personnel	20
3.- Le budget de fonctionnement	24
4.- Le programme immobilier	25
C.- LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE	25
1.- Les élections	25
2.- Le financement des formations politiques	29
D.- LE BUDGET DES CULTES	33

2^{ème} partie

IV.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A.– LA CONSTRUCTION DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGETAIRE

B.– LA DELIMITATION DU PERIMETRE DES PLAFONDS D'EMPLOIS

C.– LA DEFINITION DES OBJECTIFS ET LE CHOIX DES INDICATEURS

CHAPITRE II : LA GLOBALISATION DES CREDITS DES PREFECTURES : BILAN ET PERSPECTIVES

I.– LE BILAN DE LA GLOBALISATION 2000-2003

A.– LES REGLES

b.– les résultats

II.– LES CONDITIONS DE LA GENERALISATION DE LA GLOBALISATION A COMPTE DE 2004

A.– LES NOUVELLES REGLES DE GLOBALISATION

B.– LE REBASAGE ENTRE LES PREFECTURES

C.– L'EVOLUTION DU ROLE DES PREFETS

EXAMEN EN COMMISSION

INTRODUCTION

Les crédits de l'administration générale et territoriale (soit un tiers du budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales) financent les préfetures et les services centraux du ministère de l'intérieur. Ils assurent ainsi deux fonctions :

– la direction et le pilotage, par l'administration centrale, de l'ensemble des services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur ;

– sur le terrain, la mise en œuvre, par les préfets, des politiques territoriales de l'État.

En outre, en soutenant les cultes et les partis politiques, ces crédits regroupent des interventions héritées de l'histoire et essentielles à l'expression démocratique.

Cette année, votre Rapporteur spécial a choisi d'examiner plus particulièrement l'expérimentation de globalisation des crédits des préfetures. Il s'agit en effet d'une démarche qui engage une réforme profonde du fonctionnement de l'État et que le projet de loi de finances pour 2004 étend à la quasi-totalité des départements.

La généralisation de cette expérimentation modifie le rôle des préfets dont les missions vont, par ailleurs, évoluer grâce à la relance de la décentralisation et à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

CHAPITRE PREMIER :

LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE

I.- PRESENTATION DES DEUX AGREGATS

Le budget de l'administration générale et territoriale comprend 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 missions des services centraux du ministère (moyens de fonctionnement et d'équipement de l'administration centrale, financement de la vie politique et des cultes d'Alsace-Moselle, action sociale, frais de contentieux et charges de pension) ;

– l'autre consacré aux préfetures.

A.- L'ADMINISTRATION GENERALE

Les crédits de l'administration générale regroupent les moyens des services centraux du ministère de l'intérieur, hors dotations spécifiquement affectées à ses trois principales missions (police nationale, sécurité et défense civiles et concours aux collectivités locales). Ils forment un ensemble hétérogène dans lequel coexistent, outre les moyens de fonctionnement et d'équipement des services centraux, l'action sociale, l'aide publique aux partis politiques, le financement du régime des cultes d'Alsace-Moselle et les frais de contentieux. Plus de 80 % des crédits de l'administration générale correspondent aux charges de pension des agents du ministère de l'intérieur, et sont gérés par le service des pensions du ministère des finances.

Les crédits de l'administration générale sont regroupés dans un agrégat autonome, rassemblant les six missions assignées aux services centraux du ministère de l'intérieur :

- **mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique (élections et financement des partis et groupements politiques) :** le ministère de l'intérieur organise les opérations électorales et applique les dispositions juridiques garantissant la régularité des scrutins, ainsi que celles relatives aux partis et groupements politiques, à leur financement et à la transparence de la vie politique ;
- **mise en jeu de la responsabilité de l'État et protection juridique des fonctionnaires :** la direction des libertés publiques et des affaires juridiques a la charge du contentieux général du ministère devant les juridictions administratives et judiciaires nationales et internationales, et de sa prévention par la recherche d'accords amiables (mise en jeu de la responsabilité de l'État, contentieux de la fonction publique et de la circulation, protection pénale des fonctionnaires) ;

- **action sociale** : les services de la direction générale de l'administration sont responsables de l'action sociale en faveur des 180.000 agents du ministère en activité et des 96.000 retraités. Ils versent différentes allocations et mettent en place, soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations, des actions sociales spécifiques ;
- **prestations aux services** : cette composante concerne les fonctions des services centraux du ministère (état-majors, conception des politiques) et regroupe l'ensemble des services rendus au département ministériel (gestion des ressources humaines, formation, logistique) ;
- **cultes** : le ministre de l'intérieur a en charge la tutelle administrative des congrégations et collectivités religieuses et assure, pour les cultes catholique, protestants et israélite, l'application du concordat dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- **charges de pensions** versées aux agents retraités du ministère.

B.- L'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 préfectures 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 préfectures (immobilier des services et services techniques, garage et parc automobile, administration générale, informatique, formation et résidences du corps préfectoral).

II.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2002 ET 2003

Alors qu'aucune mesure de régulation budgétaire n'est intervenue au cours de la gestion 2002, un volume important de gels et d'annulations de crédits est observé pour 2003.

A.- LES MODIFICATIONS APPORTEES AU BUDGET 2002

S'agissant de l'administration générale, la loi de finances pour 2002 a ouvert 3.027,6 millions d'euros. Comme chaque année, les crédits pour charges de pensions (soit, pour 2002, 2.303,2 millions d'euros) ont été transférés au budget des charges communes. Les crédits effectivement mis à disposition du ministre de l'intérieur s'établissaient donc à 874,9 millions d'euros. Ce budget initial a subi peu de modifications en cours de gestion :

- en se soldant par une ouverture nette de 5,6 millions d'euros, les mesures réglementaires de répartition et de virement sont restées marginales ;
- de même, les ouvertures de crédits sur fonds de concours ont représenté des montants relativement peu importants (5,04 millions d'euros) ;
- les reports depuis la gestion 2001 se sont concentrés, dans des proportions parfois importantes, sur les chapitres faiblement consommés : ils ont atteint 24,8 millions d'euros pour les crédits informatiques (69,3 % du budget initial) et 18,5 millions d'euros pour les dépenses en capital (65 % des crédits disponibles) ;
- enfin, les crédits pour dépenses électorales (chapitre 37-61) ont été abondés par des crédits votés en loi de finances rectificative (à hauteur de 60 million d'euros).

Le budget de l'administration générale a été épargné par la régulation budgétaire : aucun crédit n'a été gelé, ni annulé en 2002.

Le taux de consommation des crédits pour dépenses ordinaires, principalement destinés à financer des dépenses de rémunération, reste important (95,8 %), sauf pour les moyens de fonctionnement des installations informatiques et télématiques pour lesquels plus de 20 % des crédits disponibles n'ont pas été dépensés. La consommation des crédits pour dépenses en capital (équipement informatique et immobilier) s'améliore : 60 % des crédits de paiement disponibles ont été ordonnancés en 2002, contre 33,2 % en 2001.

EXECUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION GENERALE EN 2002

(en millions d'euros)

Chapitre	Libellé	LFI (1)	LFR (2)	Répartitions (3)	Sous réparti tions (4)	Transfert s (5)	Annulations (6)	Fonds de concours (7)	Décret de virement (8)	Report de la gestion antérieure	Total des mouvement s (9)	Crédits disponibles (10)	Dépenses (11=2+10)	Taux de consommation (en %) (12=1+11)
31-01	Administration centrale et services techniques communs. Rémunérations principales	96,27	0	0	-0,49	-0,06	0	0,02	3,15	0	2,62	98,89	98,09	99,2
31-02	Administration centrale et services techniques communs. Indemnités et allocations diverses	28,2	0	0	0,004	0,01	0	0,01	0,77	0	0,8	29,01	28,14	97,01
31-21	Cultes d'Alsace et de Lorraine. Rémunérations et indemnités	32,53	0	0	0	0	0	0	-1,9	0	-1,9	30,63	30,51	99,63
31-98	Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacations	4,01	0	0	-0,47	0	0	0,64	-0,07	0	0,1	4,11	3,32	80,62
32-92	Participation du ministère de l'intérieur aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'État	7,76	0	0	0	-7,76	0	0	0	0	-7,76	0	0	NS
32-97	Participation aux charges de pensions	2.295,4	0	0	0	-2.295,4	0	0	0		-2.295,4	0	0	NS
33-90	Cotisations sociales. Part de l'État	21,3	0	0	-1,85	-0,01	0	0,07	0,53	0	-1,26	20,04	20,16	100,58
33-91	Prestations sociales versées par l'Etat	2,3	0	0	1,8	-0,0002	0	0,002	-0,092	0	1,71	4,01	3,9	97,09
33-92	Autres dépenses d'action sociale	31,07	-0,5	0,28	0	0	0	0	0	3,27	3,05	34,12	31,78	93,15
34-01	Administration centrale et services communs. Moyens de fonctionnement	41,98	3,99	0,3	0	-0,05	0	4,14	4,2	4,37	16,95	58,93	49,76	84,44
34-03	Frais de réception et de voyages exceptionnels	2,67	-1	0	0	0	0	0	0	2,16	1,16	3,83	2,05	53,49
34-82	Dépenses d'informatique et de télématique	35,81	-0,4	0	-3,4	0	0	0,14	-0,22	24,81	20,94	56,75	44,86	79,05

Chapitre	Libellé	LFI	LFR	Répartitions	Sous répartitions	Transferts	Annulations	Fonds de concours	Décret de virement	Report de la gestion antérieure	Total des mouvements	Crédits disponibles	Dépenses	Taux de consommation (en %)
37-61	Dépenses relatives aux élections	261,66	60	0	0	0	0	0	0	26,73	86,73	348,39	300,92	86,37
37-91	Frais de contentieux et réparations civiles	76,27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	76,27	115,75	151,76
41-51	Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales	0,91	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,91	0,91	100
41-52	Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes	0,22	0	0	0,05	0	0	0	0	0,024	0,07	0,29	0,27	92,85
41-61	Financement des partis et groupements politiques (lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990)	80,26	0	0	0	0	0	0	0	0,003	0,003	80,27	80,27	100
Sous total DO		3.018,7	62,09	0,58	-4,35	-2.303,34	0	5,04	6,36	61,37	-2.172,26	846,45	810,69	95,77
57-09	Recherche scientifique et technique	0,31	0	0	0	0	0	0	0	0,53	0,53	0,84	0,4	47,53
57-40	Équipement immobilier du ministère de l'intérieur	3,28	0	0,8	-2,77	0,013	0	0	0	8,85	6,89	10,17	3,98	39,12
57-60	Informatique, télématique et transmissions. Dépenses d'équipement	5,34	-2	0	5	0	0	0	0	8,6	11,6	16,93	12,65	74,7
65-51	Contributions aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires du ministère	0	0	0	0	0	0	0	0	0,55	0,55	0,55	0,25	45,51
Sous-total DC		8,92	-2	0,79	2,23	0,013	0	0	0	18,53	19,57	28,49	17,28	60,64
Total des Crédits de paiement		3.027,62	60,09	1,37	-2,12	-2.303,33	0	5,04	6,36	79,9	-2.152,69	874,94	827,96	94,63

Source : ministère de l'Intérieur.

Pour sa part, le budget de l'administration territoriale, composé pour l'essentiel de crédits de rémunération et de fonctionnement, n'a pas subi, au cours de la gestion 2002, de modifications substantielles.

La loi de finances initiale pour 2002 a ouvert 1.099,4 millions d'euros en faveur des préfetures. Cette dotation a été complétée, à hauteur de 60,5 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 5,9 millions d'euros ;
- les ouvertures sur fonds de concours sont restées marginales (5,5 millions d'euros) ;
- 49,1 millions d'euros ont été reportés depuis la gestion 2002. Ces reports restent limités pour les crédits de fonctionnement courant (6,4 % de la dotation initiale), mais représentent un montant important pour les crédits informatiques et le programme immobilier (respectivement 57,1 et 42,3 % des crédits initiaux).

Seules des annulations techniques sont intervenues au cours de 2002, pour 61.945 euros, affectant les crédits de fonctionnement des préfetures non globalisées. En outre, aucun crédit de l'administration territoriale n'a été gelé au cours de la gestion 2002.

Les crédits pour dépenses ordinaires ont été consommés à 97,3 %, le taux de consommation des crédits pour dépenses en capital (équipement informatique et immobilier) s'établissant à 40,2 %, en baisse sensible par rapport à 2001 (74,7 %).

EXECUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE EN 2002

Chapitre	Libellé	LFI	LFR	Répartitions	Sous répartitions	Transferts	Annulations	Fonds de concours	Décret de virement	Report de la gestion antérieure	Total des mouvements	Crédits disponibles	Dépenses	Taux de cons. En %
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10=2+9)	(11=1+10)	(12)	
31-11	Administration territoriale. Rémunérations principales	487,6							5,9		5,9	493,5	492,7	99,8
31-12	Administration territoriale. Indemnités et allocations diverses	91,4							0,3		0,3	91,7	90,1	98,2
31-98	Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacations	1,6	0,6		-0,05				-0,1		0,4	2,04	1,8	88,5
33-90	Cotisations sociales. Part de l'Etat	55,8			-0,5				-0,2		-0,75	55,02	55,9	101,6
33-91	Prestations sociales versées par l'Etat	23,5			-4,08				-0,78		-4,86	18,7	18,5	98,8
34-82	Dépenses d'informatique et de télématique	29,6	-0,3		1,03			1,2	-1,6	16,9	17,3	46,8	36,7	78,4
37-10	Administration préfectorale. Dépenses diverses	181,1		0,04	0,15		-0,61	1,4	0,4	14,6	16,55	197,6	184,1	93,2
37-20	Dotations globalisées de préfectures. Régions concernées dès 2000 et 2002 (<i>libellé modifié</i>)	94,2						0,06	1,74	3,2	5,03	99,3	96,6	97,3
37-21	Dotations globalisées de préfectures. Régions concernées en 2001	107,5					-0,19	0,04	2,1	3,05	5,2	112,7	110,3	97,9
Sous-total DO		1.072,4	0,3	0,04	-3,5		-0,06	2,7	7,7	37,8	45,1	1,1	1,08	97,3
57-40	Equipement immobilier du ministère de l'intérieur	26,9		0,3	1,6	-0,3		2,7		11,4	15,7	42,7	17,2	40,2
Sous-total DC		26,9		0,3	1,6	-0,3		2,7		11,4	15,7	42,7	17,2	40,2
Crédit de paiement agrégat 11		1.099,4	0,3	0,4	-1,9	-0,3	-0,6	5,5	7,7	49,2	60,8	1,16	1,1	95,2

source : ministère de l'Intérieur.

B.- LES MESURES DE REGULATION BUDGETAIRE DECIDEES EN 2003

À la différence de l'exercice 2002, la gestion 2003 a été affectée par des mesures de régulation budgétaire.

S'agissant de l'administration générale, au début du mois d'octobre 2003, 12,3 millions d'euros étaient gelés sur les crédits initiaux et 74,6 millions d'euros sur les crédits reportés depuis 2002. Seuls 2,8 millions d'euros ont, pour le moment été dégelés, tandis que 9,7 millions d'euros ont d'ores et déjà été annulés.

De même, pour ce qui concerne les crédits de l'administration territoriale, à la même date, les gels portaient sur 33,7 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale pour 2003, et 36,1 millions d'euros reportés depuis la gestion 2002. Aucun dégel n'est, pour le moment, intervenu, alors que 1,9 million d'euros ont été annulés.

Ces mesures de régulation ont contraint le ministère à différer certaines dépenses. Les préfetures n'ont assuré sur leurs chapitres de fonctionnement que les dépenses obligatoires, et limité autant que possible les nouveaux investissements, notamment informatiques ou immobiliers. Plusieurs opérations immobilières ont été retardées, comme la construction de la nouvelle préfeture du Nord à Lille ou celle de la sous-préfeture de Nogent-sur-Marne. De même, des travaux de sécurité ou d'aménagement prévus en administration centrale ont été différés.

III.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

Le projet de loi de finances prévoit d'ouvrir, en crédits de paiement, 4.392,8 millions d'euros, soit une dotation en hausse de 8,6 % par rapport aux moyens ouverts en 2003. Cette augmentation résulte de la forte progression des crédits pour les dépenses électorales. Hors financement des élections, les crédits de paiement progressent de 167 millions d'euros, soit une augmentation de 4,1 %.

Cette réévaluation participe de la volonté du Gouvernement de doter le ministère de l'intérieur de nouveaux moyens d'action. Elle permet notamment d'améliorer le niveau d'emplois et de rémunérations, et d'ouvrir des moyens d'investissement affectés à la modernisation des équipements.

EVOLUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION GENERALE TERRITORIALE PAR NATURE DE DEPENSES

(en euros)

Autorisations de programme	Crédits de paiement
----------------------------	---------------------

	LFI 2003	PLF 2004	LFI 2003	PLF 2004
I.- Administration générale				
Dépenses ordinaires				
Titre III	-	-	2.829.999.914	3.129.669.381
Personnel	-	-	2.593.759.801	2.708.316.768
Fonctionnement	-	-	236.240.113	421.352.613
Titre IV	-	-	81.488.469	81.488.469
Total pour les dépenses ordinaires	-	-	2.911.755.383	3.211.157.850
Dépenses en capital				
Titre V	42.135.000	33.460.000	11.297.000	21.810.000
Titre VI	-	500.000	-	500.000
Total pour les dépenses en capital	42.135.000	33.960.000	11.297.000	22.310.000
Total	42.135.000	33.960.000	2.923.052.383	3.233.467.850
II.- Administration territoriale				
Dépenses ordinaires				
Titre III	-	-	1.095.224.298	1.126.366.066
Personnel	-	-	917.616.778	868.394.784
Fonctionnement	-	-	177.607.520	257.971.282
Total pour les dépenses ordinaires	-	-	1.095.224.298	1.126.366.066
Dépenses en capital				
Titre V	52.767.000	31.645.000	26.367.000	32.932.000
Total pour les dépenses en capital	52.767.000	31.645.000	26.367.000	32.932.000
Total	52.767.000	31.645.000	1.121.591.298	1.159.298.066
Total général	94.902.000	65.605.000	4.044.643.681	4.392.765.916

Source : « bleu » pour 2004

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE PAR OBJECTIF DE DÉPENSES (Crédits de paiement)

(en millions d'euros)

	Exécution 2001	Exécution 2002	LFI 2003	PLF 2004
Mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique	257	381	159	340
<i>Dont élections</i>	177	301	79	260
<i>Dont financement des partis politiques</i>	80	80	80	80
Mise en jeu de la responsabilité de l'État et protection juridique des fonctionnaires	106	116	76	76
Action sociale du ministère	39	39	39	40
Prestations aux services	216	260	241	257
<i>Dont personnel</i>	141	148	148	152
<i>Dont formation</i>	4	4	3	3
<i>Dont moyens généraux</i>	15	18	14	13
<i>Dont immobilier</i>	23	26	26	29
<i>Dont informatique et télécommunications</i>	32	63	50	59
Cultes	32	32	34	34
Charges de pensions	2.180	2.303	2.374	2.485
Total	2.830	3.131	2.923	3.233

Source : « bleu » pour 2004

**EVOLUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
PAR OBJECTIF DE DÉPENSES**

(en millions d'euros)

	Exécution 2001	Exécution 2002	LFI 2003	PLF 2004
Communication et représentation de l'État	72,5	75,7	75,6	nd
Sécurité	51,5	53,7	53,7	nd
Accueil du public et délivrance des titres	285,8	298,3	297,9	nd
Réglementation générale et élections	105,1	109,7	109,5	nd
Relations avec les collectivités locales	119,8	125	124,9	nd
Développement économique, politiques interministérielles et gestion des crédits	176,5	184,3	184	nd
Animation des politiques régionales (uniquement pour les préfetures de région)	10,5	11	11	nd
Fonctions logistiques	260,3	266,1	265,1	nd
Total	1.081,9	1.123,8	1.121,6	nd

Source : ministère de l'intérieur.

A.- LES MOYENS DES SERVICES CENTRAUX

Le projet de loi de finances consolide la capacité d'action de l'administration centrale du ministère de l'intérieur en revalorisant les crédits de rémunération et en consolidant les moyens d'équipement.

1.- Le budget de rémunération

Le budget de rémunération de l'administration générale progresse de 4,4 %. Il est en effet prévu d'augmenter l'effectif budgétaire de 79 emplois et de poursuivre la revalorisation indemnitaire et les mesures de résorption de l'emploi précaire.

— *L'évolution des emplois budgétaires*

5.478 emplois budgétaires sont ouverts pour l'administration générale, contre 5.399 prévus par la loi de finances pour 2003. Les modifications apportées à la structure des emplois se soldent, en effet, par la création nette de 79 emplois qui sont partiellement gagés par la suppression de 42 emplois inscrits sur les autres agrégats du budget de l'Intérieur.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES

	LFI 2003	PLF 2004
Administratifs	2.314	2.322
Contractuels « Berkani »	125	122
Inspection générale	46	49
Transmission	1.011	1.037
Informatique	109	97
Services sociaux	173	163
Personnels techniques et spécialisés	166	227
Cultes	1.455	1.455
Contractuels	0	6

Total	5.399	5.478
--------------	--------------	--------------

Source : ministère de l'Intérieur.

Les mesures de créations et de suppressions d'emplois sont retracées ci-dessous :

MESURES DE CRÉATION ET DE SUPPRESSION D'EMPLOIS PRÉVUES PAR LE PLF 2004

Création de 12 emplois de personnels administratifs (1 attaché, 1 secrétaire administratif de classe normale et 10 adjoints administratifs) pour la mise en œuvre du dispositif d'immatriculation des cyclomoteurs	+ 307.288 euros
Création de 10 emplois d'assistants des services sociaux	+ 299.210 euros
Création de 5 emplois d'inspecteurs des systèmes d'information et de communication (SIC)	+ 14 565 euros
Création de 4 emplois de contractuels informaticiens et suppression d'1 emploi d'agent de 2 ^{ème} groupe des SIC	+ 83 535 euros
Création de 2 emplois d'inspecteurs généraux de l'administration	–
Création d'un emploi de directeur de projet placé auprès du directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques	+ 78.469 euros
Création d'un emploi d'inspecteur adjoint de l'administration pour accompagner l'accroissement de missions confiées à l'inspection	+ 44.835 euros
Création de 69 emplois (10 contrôleurs divisionnaires, 40 contrôleurs principaux, 18 inspecteurs principaux et 1 inspecteur régional) et suppression de 74 emplois (11 agents du 2 ^{ème} groupe, 50 contrôleurs, 13 inspecteurs), dans le cadre du repyramidage de la filière SIC	+ 250.965 euros
Création de 31 emplois administratifs de débouchés et suppression de 39 emplois administratifs	+ 14 714 euros
Suppression de 21 emplois de personnels de crèches, afin de régulariser une mesure prise en gestion	– 604.597 euros

Source : ministère de l'Intérieur

— *Les mesures indemnitaires :*

Les mesures indemnitaires inscrites au titre de l'administration générale représentent un coût de 1,03 million d'euros. Elles bénéficient aux catégories suivantes : personnels administratifs (350.000 euros), personnels des systèmes d'information et de communication (262.866 euros) et hauts fonctionnaires (200.000 euros). En outre, il est prévu de revaloriser l'indemnité pour sujétions particulières (119.751 euros), le régime indemnitaire des assistants sociaux (60.980 euros) et celui de l'inspection générale de l'administration (40.000 euros).

— *La résorption de l'emploi précaire :*

Le dispositif prévu par la loi « Sapin » se traduit par une première mesure créant 32 emplois de titulaires sur l'agrégat administration générale (7 adjoints administratifs, 8 secrétaires administratifs et 17 attachés), par suppression de 24 emplois d'agents contractuels. Cette mesure est complétée par la suppression de 8 emplois de contractuels « Berkani » sur l'agrégat administration territoriale. En outre, il est prévu de supprimer 15 emplois de contractuels informaticiens pour permettre la création de 21 emplois de titulaires (15 inspecteurs des SIC et 6 agents des services techniques de 2^{ème} classe). Ce dispositif est complété par la suppression de 16 emplois et la création de 10 autres emplois sur les trois autres agrégats.

2.- Les moyens d'équipement et de fonctionnement courant

Le budget de fonctionnement de l'administration générale s'établit à 161,8 millions d'euros, en progression de 2,5 %. Notamment, une mesure nouvelle de 2,1 millions d'euros est inscrite, sur les crédits d'informatique et de télématique, pour développer des projets nouveaux, généraliser des projets en cours ou étendre les applications existantes.

Les crédits de paiement prévus pour l'équipement immobilier, informatique et télématique de l'administration centrale et des services communs (titre V) atteignent 21,8 millions d'euros, contre 11,3 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2003. Ce quasi doublement permettra de financer les opérations suivantes :

- travaux sur les sites de l'administration centrale (Beauvau et Nélaton) dont l'état est, en certains endroits, particulièrement dégradé ;
- développement d'applications informatiques (création d'une nouvelle application pour les permis de conduire, refonte de l'immatriculation des véhicules, numérisation des passeports, réalisation du fichier « armes », nouveau système de contrôle de légalité, numérisation des actes des collectivités locales), nouveau dispositif de gestion des dossiers des ressortissants étrangers) ;
- lancement de plans de secours des applications informatiques et du projet de la carte sécurisée des agents du ministère.

B.- LES CREDITS DES PREFECTURES

Le projet de budget des préfectures s'établit (en crédits de paiement) à 1.159,3 millions d'euros, en hausse de 3,4 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2003. Cette revalorisation 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 missions des préfectures connaîtront en effet des évolutions notables, comme le montre la réforme en cours de la délivrance des titres (*cf.* encadré ci-dessous).

LA REFORME DE LA DELIVRANCE DES TITRES PAR LES PREFECTURES

La mission de délivrance des titres connaîtra, à partir de 2004, plusieurs évolutions majeures :

- le projet de titre fondateur dotera le citoyen d'un document d'identité sécurisé lui permettant d'obtenir, sans produire de nouvelles pièces, toute une série de documents officiels. Dans ce projet, qui devrait entrer dans une première phase opérationnelle en 2005, la préfecture se recentre sur la vérification du processus et sur les cas difficiles, tandis que les mairies, échelons de proximité pour chaque Français, et un centre de production nationale assurent la production du document ;

- le futur système d'immatriculation « à vie » des véhicules sera mis en place avec les professionnels de la vente de véhicules à partir de 2007. Les documents seront produits par une structure centralisée, tandis que les préfetures conserveront l'agrément des professionnels et le traitement des cas particuliers. La mise en place du dispositif d'immatriculation des cyclomoteurs, dès 2004, préfigurerait la réforme à venir pour les véhicules ;
- en matière de droits de conduire, la réforme en discussion consisterait à transférer aux directions départementales de l'équipement toutes les opérations préalables à l'attribution du permis (répartition des places à l'examen, inscription) et à conserver en préfecture la gestion des droits de conduire ;
- dans le domaine du droit des étrangers enfin, l'alignement de l'asile territorial sur l'asile conventionnel ainsi que la gestion des demandes par un interlocuteur unique, l'OFPRA, devraient soulager les préfetures. La constitution, prévue par la réforme, de plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile dans certaines grandes villes devrait, par ailleurs, garantir, grâce au rapprochement des ministères concernés par le séjour des étrangers, une prise de décision plus rapide qui découragera les dépôts de demandes dilatoires et agira à la baisse sur la pression migratoire qui s'exerce sur les préfetures.

Cette réforme vise à alléger les tâches les plus répétitives des préfetures et à les réorienter vers des fonctions à plus forte valeur ajoutée. Les gains de productivité qui en découleront pourront donner lieu à des redéploiements d'effectifs vers des fonctions nouvelles (mise en place d'un accueil personnalisé, approfondissement des cas litigieux de plus en plus complexes, conseil ...).

1.- La généralisation de la globalisation

La globalisation des crédits de fonctionnement des préfetures a été progressivement étendue depuis 2000. Elle sera généralisée à compter du 1^{er} janvier 2004, à l'exception de la préfecture de Paris et des préfetures de trois départements d'outre-mer.

La globalisation généralisée s'accompagnera d'un effort financier particulier en faveur des personnels, conformément au plan d'action pluriannuel pour les préfetures. Le contrat de globalisation passé pour deux ans (2004-2005) avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie prévoit, pour chacune de ces deux années, une progression des dotations de 0,2 % à champ identique. Ce taux devrait conduire à créer environ 250 vacances d'emploi en deux ans, soit l'équivalent du non remplacement de moitié des départs à la retraite. Pour 2004, il se traduit par une progression de la masse salariale de 1,72 million d'euros et une augmentation de 0,46 million d'euros du volume des crédits de fonctionnement.

2.- Les crédits de personnel

– *La réduction du nombre d’emplois budgétaires*

Les effectifs budgétaires de l’administration territoriale s’établissent à 30.224 emplois, soit un effectif en baisse de 185 postes par rapport à 2003. La baisse de l’effectif budgétaire résulte, d’une part, de mesures de transfert, et, d’autre part, d’une réduction structurelle de 160 emplois gérés par la direction générale de l’administration et actuellement vacants. Cette réduction structurelle porte sur des postes de catégorie C, inscrits, pour les trois quarts, en administration territoriale et, pour le quart restant, en administration centrale.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DE
L’ADMINISTRATION TERRITORIALE**

	LFI 2003	PLF 2004
Corps préfectoral	588	589
Personnels administratifs de catégorie A	3.746	3.836
Personnels administratifs de catégorie B	5.428	5.467
Personnels administratifs de catégorie C	14.763	14.804
Contractuels	95	154
Contractuels « Berkani »	1.135	913
Personnels des transmissions	1.256	1.187
Personnels des services techniques	3.397	3.274
Personnels des services sociaux	1	–
Total	30.409	30.224

Source : ministère de l’Intérieur

– *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 se soldent par une diminution nette de 89 emplois avant transferts, et de 185 après transferts. Ces mesures sont retracées dans les tableaux ci-après.

CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS INSCRITES DANS LE PLF 2004

	Nombre d'emplois	Coût (en millions d'euros)
Création d'1 emploi de sous-préfet (zone aéroportuaire de Roissy)	1	0,07
Création de 65 emplois de contractuels non indicés (ex-assistants techniques chargés du suivi des fonds FEDER rémunérés par le CNASEA)	65	0,00
Transformation de 17 emplois techniques en 15 contrôleurs des STM (réforme de la filière immobilière des préfectures)	- 2	- 0,01
Transformation de 6 emplois de titulaires techniciens (dont 5 emplois de préfecture) en 4 contractuels informaticiens pour la DGA	- 5	- 0,15
Transformation de 30 emplois d'agents administratifs de 2 ^{ème} cl en 15 emplois d'attachés (contrôle de gestion de certaines préfectures globalisées)	- 15	- 0,09
Suppression de 2 emplois d'ouvriers professionnels gageant la création d'1 emploi de contractuel haut niveau (SGAP de Paris)	- 2	- 0,04
Suppression de 8 emplois d'agent contractuel gageant la création de 32 emplois de titulaires en administration centrale.	- 8	0,00
Suppression de 10 emplois d'agents contractuels gageant la création d'emplois de titulaires (6 en administration centrale, 2 pour la sécurité civile et 2 pour la police nationale).	- 10	- 0,22
Suppression de 10 emplois d'agents contractuels dont les missions ont été externalisées	- 10	- 0,22
Repyramidage de la filière SIC par transformation d'emplois : transformation de 89 emplois (dont 15 emplois des SIC de préfecture) en 69 emplois de SIC d'administration centrale)	- 15	- 0,34
Suppression de 20 emplois d'agents contractuels gageant la création de 12 emplois d'administration centrale (immatriculation des cyclomoteurs)	- 20	- 0,45
Suppression de 68 emplois d'agents contractuels des préfectures (contrepartie de l'extension de la globalisation à 68 nouvelles préfectures en 2004).	- 68	0,00
Total	- 89	- 1,23

Source : ministère de l'Intérieur

TRANSFERTS D'EMPLOIS INSCRITS DANS LE PLF 2004

	Nombre d'emplois
Transfert interne d'1 emploi d'assistante sociale (Martinique) en administration centrale	- 1
Transfert interne de 2 emplois d'attachés principaux – délégués interrégionaux à la formation de préfecture en administration centrale	- 2
Transfert interne de 14 emplois de SIC des préfectures vers l'administration centrale (regroupement de la filière SIC de niveau régional)	- 14
Transfert interne de 15 emplois techniques de préfecture vers l'administration centrale (regroupement de la filière SIC de niveau régional)	- 15
Transfert externe de 38 emplois techniques de préfecture vers l'administration centrale (regroupement de la filière technique)	- 38
Transfert interne d'1 emploi d'agent administratif de 2 ^{ème} cl au CNASEA (accompagnement des mesures de délocalisation)	- 1
Transfert externe de 25 emplois (10 agents administratifs de 2 ^{ème} cl et 15 agents contractuels) à l'OFPRA	- 25
Total	- 96

Source : ministère de l'Intérieur

– Les mesures catégorielles

Des mesures de transformation d'emplois permettront de poursuivre la démarche de requalification. L'ensemble des mesures catégorielles inscrites dans le projet de loi de finances se traduit par un coût net de 1,4 million d'euros.

Une provision de 780.000 euros est prévue pour financer la réforme du corps des sous-préfets (fusion des grades de 1^{ère} et 2^{ème} classe), et 264.511 euros sont inscrits pour poursuivre l'extension de la nouvelle bonification indiciaire des directeurs de préfecture.

La réforme du statut des directeurs de préfecture se traduit par la transformation de 271 emplois de directeurs de préfecture en autant d'emplois fonctionnels de directeurs de service, pour un coût de 198.288 euros. Par ailleurs, 162 emplois de chefs de service administratif sont transformés, à coût nul, en autant d'emplois de directeurs des services. En outre, afin de régulariser une situation de surnombre existant depuis 1992, 25 emplois d'agents contractuels sont transformés en 25 emplois de directeurs de préfecture.

Afin de se rapprocher du taux de 16 % d'agents au sein de la catégorie C du cadre national des préfectures, une transformation de 115 emplois d'agents administratifs en 115 emplois d'adjoints administratifs est effectuée, pour un montant de 145.245 euros.

La requalification de la catégorie B se traduit par la transformation de 20 secrétaires administratifs de classe normale et de 10 secrétaires administratifs de classe supérieure en 30 secrétaires administratifs de classe exceptionnelle, pour un coût de 124.840 euros. Cette mesure permet d'améliorer le ratio promus-promouvables, malgré le vieillissement des corps.

En outre, 46 emplois d'agents contractuels « Berkani », dont les fonctions ne sont pas externalisables, sont transformés en 46 emplois d'agents des services techniques de 2^{ème} classe des services déconcentrés (économie : - 119.552 euros), et 155 emplois (109 emplois des corps techniques, 40 emplois des corps des systèmes d'information et de communication et 6 contractuels) sont transformés en 155 emplois administratifs (4 attachés, 22 secrétaires administratifs et 129 adjoints), permettant d'adapter la structure des emplois budgétaires des préfectures globalisées en 2003 à la réalité de leurs besoins.

– La revalorisation des régimes indemnitaires

L'ensemble des mesures indemnitaires prévues pour 2004 au titre de l'administration territoriale s'élève à 5,6 millions d'euros. Elles se décomposent de la façon suivante :

– cadre national des préfectures (CNP): 4,5 millions d'euros sont destinés à poursuivre le rattrapage de la moyenne interministérielle, ainsi qu'à harmoniser les TMO par grades sur l'ensemble du territoire, hors région Ile de France ;

– corps préfectoral : un montant de 0,9 M€ permettra de rééquilibrer le régime indemnitaire territorial par rapport à celui des hauts fonctionnaires de l'administration centrale ;

– personnels des systèmes d'information et de communication départementaux : 161.628 euros seront alloués pour l'alignement des taux de ces personnels sur ceux de leurs homologues administratifs ;

– personnels des services techniques du matériel (STM) des préfectures : afin de prolonger le mouvement entamé en 2003, une deuxième tranche est prévue pour 2004 (81.636 euros). Cette mesure permettra aux agents STM des préfectures de maintenir l'alignement sur le CNP

3.– Le budget de fonctionnement

Le projet de budget de fonctionnement des préfectures s'établit à 257,9 millions d'euros.

Le programme régional d'équipement des préfectures se traduit par une mesure nouvelle totale 5,3 millions d'euros (5 millions d'euros pour les 68 nouvelles préfectures globalisées et 0,3 million d'euros pour les quatre préfectures non encore globalisées). Notamment, les crédits alloués aux dépenses informatiques de l'administration territoriale s'établissent, pour 2004, à 23,9 millions d'euros, en progression de 7,1 % par rapport à 2003. Ces crédits visent à poursuivre la refonte des grandes applications nationales (généralisation des télétransmissions, extension du projet de contrôle budgétaire automatisé, transfert des archives aux préfectures, mise en place d'un système d'information automatisé de gestion de crise).

4.– Le programme immobilier

Les moyens réservés à l'investissement immobilier atteignent 31,65 millions d'euros en crédits de paiement et 32,93 millions d'euros en autorisations de programme.

En 2004, plus de 50.000 mètres carrés devraient être mis en chantier et près de 13.000 mètres carrés livrés. Les principales opérations programmées sont :

– la restructuration des préfectures de Lille, Lyon, Vannes, Quimper, Poitiers et Avignon, et des sous-préfectures de Nogent sur Marne et de Dunkerque ;

– la mise en service de la sous-préfecture de Sarcelles et le lancement des travaux d'extension et de restructuration de la sous-préfecture de Meaux.

Au delà de ces financements classiques, il pourrait être fait appel à des financements innovants, sur le fondement du décret d'application du II de l'article 3 de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et de l'ordonnance relative aux contrats de partenariat public-privé. Pourrait être traité dans ce cadre, sous réserve d'un accord de principe du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un volume d'opérations d'environ 92 millions d'euros. Les opérations concernées donneraient lieu à paiement de loyers à compter de l'exercice 2005.

C.– LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE

Le ministère de l'intérieur est chargé de mettre en œuvre les conditions d'exercice de la représentation démocratique. À ce titre, il disposera en 2004 d'un budget total de 340,8 millions d'euros pour financer les élections et verser l'aide publique aux formations politiques.

1.– Les élections

a) Le périmètre des dépenses supportées par l'État

Le ministère de l'intérieur prend en charge les élections, c'est-à-dire les élections politiques ou administratives, générales ou partielles (présidentielles, législatives, européennes, sénatoriales, cantonales, municipales, régionales et élections à l'assemblée de Corse), les référendums et les élections aux organismes professionnels ou sociaux. Cette charge, imputée sur le chapitre 37-61 du budget de l'intérieur, recouvre à la fois le coût de l'organisation des élections et le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne aux candidats.

– *L'organisation des élections :*

Sont imputés sur les crédits du chapitre 37-61 :

- des dépenses communes à l'ensemble des élections (achat et entretien du matériel, fabrication des enveloppes et des cartes d'électeurs, indemnités pour procurations à domicile ...)

- l'organisation matérielle des élections (rémunération de personnels et de services, achat de fournitures et de fluides, services extérieurs, frais de routage des documents électoraux, frais d'assemblées électorales ...) ;
- le remboursement des frais de propagande ;
- le remboursement des dépenses de campagne radio-télévisée.

– *Le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne aux candidats :*

Depuis 1988, les crédits du chapitre 37-61 couvrent le régime de remboursement forfaitaire des dépenses de campagne électorale créé par les lois n° 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique qui, pour la première fois, ont posé le principe selon lequel l'État devait prendre à sa charge une partie des coûts liés à l'activité politique, au-delà des seules dépenses de la propagande officielle.

Ce régime se caractérise par un plafonnement des dépenses de campagne électorale, d'abord limité aux seules élections présidentielles et législatives, puis étendu aux autres élections en 1990 et à l'outre-mer en 1992. Le plafonnement a été substantiellement diminué, d'abord pour les élections législatives en 1993, puis, avec quelques atténuations, globalement de 30 % pour l'ensemble des élections en 1995, cette diminution étant transposée pour l'outre-mer en 1998. La loi a cependant atténué la rigueur de cette diminution en prévoyant une actualisation triennale des plafonds par décret, en fonction de l'indice INSEE du coût de la vie (art. L. 52-11 du code électoral). A l'heure actuelle, toutes les élections au suffrage universel direct sont plafonnées, à l'exception des élections cantonales et municipales, ainsi que de certaines élections propres à l'outre-mer, lorsque, dans ces trois cas, la circonscription électorale de référence compte moins de 9.000 habitants. (art. L. 52-4 du code électoral).

Le législateur a parallèlement compensé ce plafonnement par une aide accrue de l'État dans une limite calculée par référence au plafond des dépenses électorales, mais dans une proportion toujours croissante.

S'agissant de l'élection présidentielle, il a été décidé en 1988 que l'État rembourserait à chaque candidat, reconnu comme tel par le Conseil constitutionnel, une somme égale au vingtième du plafond de dépenses autorisé. Ce remboursement a été par la suite porté au quart du plafond pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, les candidats n'atteignant pas ce pourcentage conservant néanmoins le bénéfice du remboursement d'une somme égale au vingtième du plafond de dépenses autorisé. La loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 a porté le montant du remboursement à la moitié du plafond.

Pour les autres élections, le système de remboursement forfaitaire était réservé, en 1988, aux seules élections législatives : les candidats ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au premier tour bénéficiaient d'un remboursement forfaitaire égal au dixième du plafond de dépenses autorisé. En 1995, ce système a été étendu à toutes les élections soumises à plafond et les seuils de remboursement ont été portés à 50% du plafond autorisé.

S'agissant des élections pour lesquelles les dépenses de campagne sont plafonnées, chaque candidat, ou chaque candidat tête de liste si l'élection a lieu au scrutin de liste, est tenu d'établir un compte de campagne (art. L. 52-12 du code électoral), qu'il ait été présent au seul premier tour de scrutin ou aux deux tours éventuels. Cette obligation s'impose à tous les candidats, y compris à ceux qui auraient financé leur campagne exclusivement sur leurs fonds propres ou dont le compte ne fait apparaître aucune dépense.

Le compte de campagne, accompagné de tous les justificatifs nécessaires, est déposé à la préfecture du département où se présente le candidat dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise. Le préfet transmet immédiatement le compte à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui l'approuve, le rejette ou le réforme. Les comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République sont directement adressés par les intéressés au Conseil Constitutionnel.

Pour avoir droit au remboursement de l'État, il faut que le candidat ait obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au premier tour, que les dépenses n'aient pas excédé le plafond fixé pour l'élection et que le compte de campagne ait été définitivement approuvé. Le rejet du compte, quel qu'en soit le motif, entraîne la perte du droit à remboursement. En outre, les candidats astreints à une déclaration de situation patrimoniale ne peuvent bénéficier du remboursement s'ils n'ont pas accompli cette formalité auprès de la Commission pour la transparence de la vie politique. Compte tenu des délais légaux, le remboursement intervient huit mois après le scrutin.

b) Le coût des élections organisées en 2002 et 2003

Le coût annuel total des élections varie en fonction du calendrier électoral.

En 2002, ont été organisés l'élection du Président de la République et le renouvellement de l'Assemblée nationale. Si la totalité des dépenses afférentes à l'élection présidentielle a pu être réglée sur 2002, les dépenses relatives aux élections législatives ont été réalisées sur 2002 et 2003. En effet, compte tenu du délai de six mois dont dispose la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour se prononcer sur les comptes de campagne des candidats, la plupart des remboursements forfaitaires des candidats sont intervenus sur l'exercice 2003.

Aucun scrutin général n'étant organisé en 2003, les seules dépenses constatées correspondent soit à des élections partielles, soit à des dépenses consécutives à des scrutins organisés antérieurement.

Les dépenses d'élection en 2002 et 2003 (au 31 août) sont retracées dans le tableau ci-après.

(en millions d'euros)

Nature d'élection	2002	2003 (au 31 août)	Total
Élection présidentielle	200,35	-	200,35
Élections législatives	88,58	45,81	134,39
Élections partielles	3,61	4,97	8,58
TOTAL	292,54	50,78	343,32

Source : ministère de l'Intérieur

Afin de maîtriser le coût des élections, le ministère de l'intérieur a renégoциé certains marchés de fournitures et privilégié l'externalisation des tâches les plus coûteuses, notamment en personnel. Le tableau ci-dessous donne l'évolution du coût moyen des principales élections.

COUT MOYEN DES ELECTIONS (1)

(en euros)

	2001	2002	2004 (Prévisions)
Coût moyen des présidentielles	-	4,86	-
Coût moyen des municipales	2,55	-	-
Coût moyen des législatives	-	3,28	-
Coût moyen des régionales	-	-	2,04
Coût moyen des cantonales	2,94	-	3,03
Coût moyen des européennes	-	-	2,93

(1) total des dépenses réalisées par l'État au titre de l'élection considérée, divisé par le nombre d'électeurs inscrits.

Source : « bleu » pour 2004

c) Les crédits prévus pour 2004

Le projet de loi de finances ouvre 259,5 millions d'euros sur le chapitre 37-61, contre 78,4 millions d'euros ouverts en 2003. Quatre scrutins seront organisés en 2004 :

- élections cantonales et régionales les 21 et 28 mars 2004,
- élection des représentants au Parlement européen le 13 juin 2004,
- élections sénatoriales le 26 septembre 2004.

CRÉDITS PRÉVUS POUR L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS

(en millions d'euros)

Nature d'élection	LFI 2003 (en millions d'euros)	PLF 2004 (en millions d'euros)
Elections législatives	64,36	
Elections cantonales		60,00
Elections régionales		84,00
Elections européennes		95,00
Elections sénatoriales		5,00
Elections partielles	4,00	4,50
Dépenses communes	10,00	11,00
TOTAL	78,36	259,50

Source : ministère de l'Intérieur

S'agissant des dépenses communes, l'augmentation demandée pour 2004 correspond au développement du vote électronique, le ministère de l'intérieur apportant une subvention aux communes qui décideront de s'équiper en machines à voter.

2.- Le financement des formations politiques

Parallèlement au financement du coût des élections, l'État verse depuis 1988 une aide publique aux formations et groupements politiques. Cette aide est imputée sur les crédits d'intervention du budget de l'intérieur (chapitre 41-61).

a) Les règles de répartition de l'aide publique

L'aide publique aux partis politiques est partagée en deux fractions égales.

— *La première fraction :*

La première fraction de l'aide publique est réservée aux partis politiques qui ont présenté, lors du plus récent renouvellement général de l'Assemblée nationale, des candidats dans au moins cinquante circonscriptions. Toutefois, cette condition ne s'applique pas aux partis politiques n'ayant présenté des candidats que dans un ou plusieurs départements ou territoires d'outre-mer. Les partis spécifiques à l'outre-mer peuvent donc bénéficier de l'aide publique quand bien même ils n'auraient présenté de candidat que dans une seule circonscription.

La modification introduite par l'article 34 de la loi n° 2003-237 du 11 avril 2003, qui limite le bénéfice de la première fraction de l'aide publique aux partis dont les candidats ont recueilli au moins 1% des suffrages exprimés, n'entrera en application que lors du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale. Elle n'aura donc aucune conséquence financière pour toute la législature actuelle.

La répartition de cette première fraction de l'aide publique entre les partis bénéficiaires s'effectue proportionnellement au nombre des suffrages obtenus, au premier tour des élections législatives de référence, par les candidats s'y rattachant.

Lorsque, pour un parti, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart. Cette diminution n'est pas applicable aux partis ou groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer, lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un. La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 précitée s'est appliquée pour la première fois en 2003 à l'élection des députés. Sur 32 partis bénéficiaires de la première fraction de l'aide publique en métropole, 5 partis n'ont subi aucune diminution de leur dotation au titre de la parité. Pour les autres partis, la modulation a été de 2% à 30%. Au total, une somme de 7,044 millions d'euros n'a pas été répartie.

— *La seconde fraction* :

La seconde fraction est réservée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction.

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

b) Les montants versés en 2003

Depuis 1995, la loi de finances ouvre 80,26 millions d'euros sur le chapitre 41-61. Ce montant reste inchangé dans le projet de loi de finances pour 2004. La répartition de cette somme en 2003 est retracée dans les tableaux suivants.

PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES DE LA PREMIÈRE FRACTION DE L'AIDE PUBLIQUE EN 2003

	Nombre de voix prises en compte	Nombre de candidats hommes	Nombre de candidats femmes	Montant de la première fraction de l'aide publique pour 2003 compte tenu de la loi sur la parité
I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)				
Union pour un mouvement populaire (UMP)	8.633.582	465	114	9.787.657,50
Association parti socialiste, PRG et apparentés (ASPRG)	6.569.230	350	185	9.038.618,15
Front national (FN)	2.859.856	295	276	4.574.889,29
Union pour la démocratie française (UDF)	1.361.275	181	45	1.548.165,15
Parti communiste français (PCF)	1.230.249	277	216	1.877.502,87
Les Verts	1.156.787	234	227	1.881.811,72
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	413.615	220	186	644.677,66
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	322.834	220	215	525.172,57
Lutte ouvrière (LO)	304.081	279	281	494.665,99
Mouvement républicain et citoyen (Pôle républicain)	292.647	224	181	450.793,03
Mouvement national républicain (MNR)	274.594	335	237	408.431,75
Mouvement pour la France (MPF)	243.559	159	138	382.203,91
Mouvement écologiste indépendant (MEI)	98.514	152	103	144.861,00
Le Trèfle – Les nouveaux écologistes – Homme – Nature – Animaux	94.209	96	86	149.044,87
Rassemblement pour la France (RPF)	89.380	67	17	102.125,89
Génération Écologie – Les Bleus	62.547	197	144	93.841,63
Régions et peuples solidaires	61.952	63	49	94.482,07
Droit de chasse	61.008	50	43	95.510,18
CAP 21	46.630	58	39	68.426,53

	Nombre de voix prises en compte	Nombre de candidats hommes	Nombre de candidats femmes	Montant de la première fraction de l'aide publique pour 2003 compte tenu de la loi sur la parité
Parti des travailleurs	41.855	104	89	65.442,02
Solidarité écologie gauche alternative (SEGA)	39.756	43	36	61.808,09
Énergies démocrates	25.344	51	7	25.590,13
Mouvement hommes animaux nature (MHAN)	19.422	31	34	31.594,88
Nouvelle Donne	16.112	66	36	22.355,86
Renouveau écologique	15.413	27	25	24.591,03
Initiative républicaine	14.363	55	30	19.929,07
Centre national des indépendants et paysans (CNIP)	13.666	37	26	20.290,44
Rassemblement des contribuables français	12.261	59	15	14.015,88
Concordat citoyen	10.617	52	20	13.433,22
Confédération des écologistes indépendants (CEI)	9.130	25	30	14.852,29
Parti fédéraliste	8.644	59	32	11.975,62
GIP – Démocratie active	3.638	48	14	4.295,43
Sous-total I	24.406.770	4.579	3.176	32.693.055,68
II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer				
Parti communiste réunionnais	48.676	2	1	79.184,04
Tahoeraa Huiraatira	48.325	1	1	78.613,05
Groupement France-Réunion	32.188	1		52.362,06
Identité et République	18.019	1		29.312,54
Fetia Api	16.516	1	1	26.867,52
Parti communiste guadeloupéen	10.425	4	1	11.871,26
Mouvement indépendantiste martiniquais	10.150	3		8.255,79
Parti progressiste martiniquais	8.269	3		6.725,83
Guadeloupe unie socialisme et réalités	7.857	2		6.390,72
Parti gaulliste	7.652	1	1	12.447,95
Ai'a Api	6.994	1		11.377,54
L'action	6.384	1		10.385,22
Te Hono e tau i te honoai	5.755	1		9.361,99
Mouvement populaire franciscains	5.436	1		8.843,05
Réunion avenir une ambition pour la Réunion	5.144	1		8.368,04
Union centriste et libérale	3.478	4		2.828,93
Gwadeloup Doubout	3.447	1	1	5.607,43
Rassemblement pour la Guadeloupe française et caraïbéenne	2.992	1		4.867,27
Priorité socialiste Réunion	2.049	3	1	3.354,37
Guadeloupe Respect	2.062	1		2.499,92
Avenir	1.690	1		2.749,22
Union libération Guadeloupe	1.647	2		1.339,63
Archipel demain	1.388	1		2.257,94

	Nombre de voix prises en compte	Nombre de candidats hommes	Nombre de candidats femmes	Montant de la première fraction de l'aide publique pour 2003 compte tenu de la loi sur la parité
Impôt baisse net	1.338	4	2	1.813,83
Pour réussir l'accord de Nouméa	1.154	2		938,64
Palima	1.134	1		1.844,74
Bâtir le pays Martinique	1.096	3		891,46
Mouvement libéral martiniquais	762	1		1.239,59
Parti réunionnais / parti renyone	651	1		1.059,02
SPM Alliance	330	1		536,83
Pôle républicain outre-mer	256	1		416,45
Mouvement centriste martiniquais	19	1		30,91
Mouvement guadeloupéen écologiste	8	1		13,01
Metz pour tous	1	1		1,63
Sous-total II	263.292	55	9	394.657,43
Total	24.670.062	4.634	3.185	33.087.713,11

PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES DE LA SECONDE FRACTION DE L'AIDE PUBLIQUE EN 2003

Partis ou groupements politiques représentés au Parlement	Nombre de parlementaires ouvrant droit au versement de l'aide publique			Montant de l'aide publique attribuée pour 2003 (en euros)
	Assemblée nationale	Sénat	Total	
Union pour un mouvement populaire (UMP)	356	170	526	23.586.077,43
Association parti socialiste, radicaux-socialistes et apparentés	150	85	235	10.537.506,08
Union pour la démocratie française (UDF)	29	32	61	2.735.267,54
Parti communiste français (PCF)	22	19	41	1.838.458,51
Rassemblement pour la France	5		5	224.202,26
Les Verts	3	1	4	179.361,81
Mouvement pour la France (MPF)	2	2	4	179.361,81
Mouvement républicain et citoyen (Pôle républicain)		4	4	179.361,81
Tahoeraa Huiraatira	2	1	3	134.521,35
Centre national des indépendants et paysans (CNIP)		2	2	89.680,90
Parti communiste réunionnais	1	1	2	89.680,90
Archipel demain	1	1	1	44.840,45
Bâtir le pays Martinique	1		1	44.840,45
Groupement France-Réunion	1		1	44.840,45
Guadeloupe unie socialisme et réalités		1	1	44.840,45
Metz pour tous		1	1	44.840,45
Mouvement indépendantiste martiniquais	1		1	44.840,45
Parti communiste guadeloupéen	1		1	44.840,45
Parti progressiste martiniquais		1	1	44.840,45

Sous-total I	575	320	895	40.132.204,00
---------------------	------------	------------	------------	----------------------

D.- LE BUDGET DES CULTES

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.

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 de reconduire les crédits ouverts en 2003, soit un budget global de 36 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU BUDGET DES CULTES

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004
Titre III		
Rémunérations et indemnités	32,41	31,25
Cotisations sociales	3,08	3,11
Prestations sociales	0,13	0,13
Action sociale	0,02	0,02
Sous-total personnel	35,64	34,51
Titre IV		
Subventions pour l'administration des cultes	1,06	1,06
Titre V		
Équipement immobilier	0,05	0,5
Total	36,75	36,07

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 34,5 millions, soit 96 % du budget total. Tout en maintenant l'effectif budgétaire à 1.455 emplois, le projet de budget prévoit 500.000 euros, en autorisations de programme et crédits de paiement, pour poursuivre la rénovation du grand séminaire de Strasbourg et du palais épiscopal de Metz.

[Accès à la suite du rapport](#)

N° 1110 Annexe 28 – Rapport spécial de M. Jérôme Chartier sur le projet de loi de finances pour 2004 : Administration générale et territoriale