

N° 2573

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

PAR M. PIERRE MOREL-A-L'HUISSIER,

Député.

Voir le numéro : 2568 (annexe 2).

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses aux questionnaires budgétaires devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2005 pour le présent projet de loi.

À cette date, moins d'un tiers des réponses étaient parvenues au rapporteur qui ne peut que souhaiter le respect, l'an prochain, des prescriptions organiques.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LE PARI DE LA RESPONSABILITÉ ET DE LA PERFORMANCE	11
I. — UN CHANGEMENT DE PHILOSOPHIE	11
A. LE NOUVEAU PARADIGME BUDGÉTAIRE	11
1. L'avènement d'un budget d'objectifs	11
2. La promotion de la responsabilité	13
B. LE CADRE RENOUVELÉ DE LA GESTION DES EMPLOIS	14
1. La prise en compte du coût réel des personnels	14
2. La limite du plafond d'emplois	15
II. — UN CHANGEMENT DE NOMENCLATURE ET DE PÉRIMÈTRE	15
A. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	16
1. L'agrégat « Administration territoriale »	16
2. Le programme « Administration territoriale »	18
B. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	23
1. L'agrégat « Administration générale »	23
2. De l'agrégat aux programmes	25
a) <i>Le programme « Vie politique, culturelle et associative »</i>	25
b) <i>Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »</i>	28

DEUXIÈME PARTIE : LES PROGRÈS DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE	31
I. — L'ADMINISTRATION TERRITORIALE À LA POINTE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	31
A. UN BUDGET STABLE	31
B. UNE MEILLEURE DÉFINITION DES FINS	33
1. Une définition cohérente des missions territoriales de l'État	33
a) <i>L'élaboration de documents stratégiques : des PTE aux PASE</i>	33
b) <i>La fixation d'objectifs prioritaires : de la DNO à la LOLF</i>	37
2. Une organisation mieux adaptée à la nouvelle donne territoriale.....	42
a) <i>L'affirmation de l'échelon régional</i>	42
b) <i>La réorganisation de l'échelon départemental</i>	47
c) <i>La « revivification » des sous-préfectures</i>	51
C. UNE MEILLEURE ORCHESTRATION DES MOYENS AU SERVICE DE LA PERFORMANCE	52
1. L'entrée des préfetures dans la culture de la performance.....	52
a) <i>Les leçons de la globalisation des crédits</i>	52
b) <i>Le renforcement du rôle financier du préfet</i>	54
c) <i>La construction d'un authentique dialogue de gestion</i>	58
2. Les projets structurants du programme	62
a) <i>La diminution des tâches de guichet : INES et SIV</i>	62
b) <i>Le perfectionnement du contrôle de légalité</i>	64
c) <i>La dynamisation de la gestion des ressources humaines</i>	66
d) <i>L'accélération de la modernisation du fonctionnement et de la politique immobilière</i>	68
II. — LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE SOUS L'ÉGIDE DE LA PROTECTION DES LIBERTÉS	70
A. UN AJUSTEMENT AUX BESOINS RÉELS	70
B. LES FINANCEMENTS POLITIQUES.....	71
1. Le financement des partis et groupements politiques	71
a) <i>Le cadre juridique et son évolution</i>	71
b) <i>Les montants financiers en cause</i>	74
2. L'organisation des élections.....	77
a) <i>Les opérations d'organisation</i>	77
b) <i>Le régime de remboursement des dépenses électorales</i>	77
c) <i>Les crédits demandés pour 2006</i>	79

3. Les évolutions possibles de la législation	82
a) <i>Le financement de la vie politique</i>	82
b) <i>Le droit électoral</i>	84
C. LA POLITIQUE DES CULTES.....	85
1. Le régime des cultes	86
a) <i>Les principes généraux</i>	86
b) <i>Le régime d'Alsace-Moselle</i>	86
c) <i>Le régime cultuel outre-mer</i>	89
d) <i>La politique menée par le gouvernement à l'égard de l'islam en France</i>	90
2. Les crédits pour 2006	91
D. LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE	92
III. — LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR À L'HEURE DE LA DÉCONCENTRATION	93
A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES MOYENS D'ENGAGEMENT	93
B. UN DOUBLE OBJECTIF DE DÉCONCENTRATION OPÉRATIONNELLE ET DE QUALITÉ DE SERVICE	94
1. La clarification des missions de l'administration centrale.....	94
2. La déconcentration comme principe	95
C. UNE DÉCLINAISON DES ACTIONS AU SERVICE DE L'ENSEMBLE DES SERVICES DU MINISTÈRE	96
1. Les fonctions de conception.....	96
a) <i>L'état-major</i>	96
b) <i>L'expertise, l'audit, la prévision et les études</i>	97
c) <i>Le conseil juridique et le traitement du contentieux</i>	97
d) <i>La défense des libertés publiques</i>	98
2. Les fonctions logistiques	98
a) <i>Les systèmes d'information et de communication</i>	98
b) <i>Le pilotage des ressources humaines dans le cadre du dialogue de gestion</i>	99
c) <i>Les affaires financières et immobilières</i>	100
EXAMEN EN COMMISSION	103
ABRÉVIATIONS	109
PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	111

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi de finances pour 2006 sera la première à être élaborée entièrement sur le fondement de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). En conséquence, les crédits de la section budgétaire « Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales » ont été redistribués en diverses missions, notamment entre les missions relatives aux relations avec les collectivités territoriales, à la sécurité, à la sécurité civile, à la politique des territoires et à l'administration générale et territoriale de l'État.

Cette dernière, objet du présent avis, est une mission ministérielle composée de trois programmes, qui représentent, pour 2006, 16 % des crédits gérés par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, soit 2,2 milliards d'euros de crédits de paiement et 2,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement ⁽¹⁾ :

— le programme « Administration territoriale » qui regroupe les crédits des préfetures pour 1,59 milliard d'euros en crédits de paiement pour 2006, soit 72 % de la mission ;

— le programme « Vie politique, culturelle et associative » qui rassemble les crédits destinés à mettre en œuvre les grandes lois sur la liberté d'association, la séparation des Églises et de l'État et le financement de la vie politique ⁽²⁾ ; il devrait atteindre, en 2006, 151 millions d'euros en crédits de paiement, soit 7 % du total de la mission ;

— le programme support « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » qui réunit les fonctions d'état-major et de gestion des moyens du ministère de l'intérieur pour un montant total de 475 millions d'euros en crédits de paiement pour 2006, soit 21 % de la mission.

L'essentiel de la mission est constitué des dépenses de personnel, désormais regroupées sur le titre 2. Elles atteignent 69 % du total. Les dépenses de fonctionnement s'élèvent quant à elles à 23 % du total.

(1) À titre de comparaison, la mission « Sécurité », dans sa composante police nationale, représente 59 % du total, soit 7,99 milliards d'euros, la mission « Relations avec les collectivités locales » 20 % du total avec 2,75 milliards d'euros, la mission « Sécurité civile » 3 % du total avec 0,46 milliard d'euros et, enfin, la mission « Politique des territoires » 2 % avec 0,28 milliard d'euros.

(2) Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ; loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ; lois n° 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique et n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Il est proposé d'assigner trois objectifs majeurs à cette mission. Le premier doit permettre d'améliorer la fiabilité des titres délivrés et leurs conditions de délivrance. Le deuxième doit conduire à améliorer le service rendu à l'utilisateur, ce qui passe par un recentrage du contrôle de légalité sur l'expertise des actes et sur le conseil aux collectivités territoriales et par une accélération du traitement des dossiers de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations. Le troisième doit améliorer la gestion immobilière du ministère.

Pour atteindre ces objectifs, il est prévu, notamment, une enveloppe de 7,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 3,9 millions d'euros de crédits de paiement pour financer le développement du nouveau système d'immatriculation « à vie » des véhicules (SIV). Une autre enveloppe de 62,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 11 millions d'euros en crédits de paiement financera la mise en œuvre de la production des nouveaux passeports électroniques. Par ailleurs, les investissements immobiliers en direction des préfectures progressent de 14 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,5 millions d'euros en crédits de paiement. Enfin, le relogement du pôle « renseignement » des services du ministère de l'intérieur sur le site de Levallois fait l'objet d'une inscription de 163 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Au-delà de ces lignes de force du projet budgétaire pour 2006 de la mission relative à l'administration générale et territoriale de l'État, le rapporteur relève les efforts considérables engagés par les services préfectoraux, qui constituent le principal de la mission, dans la mise en œuvre des nouveaux principes de la gestion publique. La culture de la performance qui en découle irrigue désormais l'ensemble de l'administration territoriale de l'État, ainsi que le rapporteur l'a constaté lors des déplacements sur le terrain qu'il a pu effectuer dans le cadre de la préparation du présent avis.

Ceux qui douteraient de la capacité de l'État à se réformer ignoreraient les avancées obtenues dans ce domaine sous l'égide des préfets. Ces derniers ont pleinement intégré l'efficacité des dépenses publiques pour leurs propres services, mais aussi pour l'ensemble des services déconcentrés. Cette préoccupation d'efficacité de la gestion publique est à la fois un but et un moyen. C'est, en effet, un des objectifs fixés par la directive nationale d'orientation (DNO), qui fixe la feuille de route des préfectures pour les années 2005-2015. C'est aussi le truchement par lequel les services préfectoraux pourront dégager des marges de manœuvre budgétaires et motiver ainsi les agents, qui bénéficient, par ailleurs, d'une politique de requalification.

Plus encore, la réussite de la réforme de la gestion publique en tant qu'outil de la réforme de l'État dépend largement de la capacité des préfets à coordonner l'ensemble des services déconcentrés et à réussir la synthèse entre la relative verticalité de la déclinaison des programmes nationaux et la nécessaire transversalité de l'action de l'État dans le périmètre dont ils sont responsables.

**ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT
DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »
(2005-2006)**

(en millions d'euros)

Action	2005 (Loi de finances)		2006 (Projet de loi de finances)		PLF 2006/LFI 2005 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme « Administration territoriale »						
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	177,75	178,15	245,75	235,31	38,25	32,08
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	437,84	439,72	710,79	618,62	62,34	40,68
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	154,06	154,16	206,20	198,00	33,84	28,43
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	348,58	349,88	510,22	478,07	46,37	36,64
Animation du réseau des préfetures	495,20	496,93	67,42	56,63	- 86,39	- 88,60
Total programme	1 613,43	1 618,84	1 740,38	1 586,62	7,87	- 1,99
Programme « Vie politique, culturelle et associative »						
Financement des partis	80,26	80,26	73,48	73,48	- 8,45	- 8,45
Organisation des élections	30,46	30,46	19,99	18,16	- 34,38	- 40,38
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	3,15	3,15	3,20	3,02	1,30	- 4,21
Cultes	36,08	35,88	54,42	54,22	50,83	51,11
Vie associative et soutien	23,96	23,96	2,44	2,44	- 89,83	- 89,83
Total programme	173,92	173,72	153,52	151,32	- 11,73	- 12,90
Programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »						
État-major	14,20	14,20	21,54	21,54	51,68	51,68
Expertise, audit, prévision, études	12,90	12,79	17,25	17,14	33,77	34,05
Systèmes d'information et de communication	140,12	135,46	163,75	145,04	16,87	7,07
Fonction soutien de gestion des ressources humaines	194,24	193,74	131,91	130,91	- 32,09	- 32,43
Affaires financières et immobilières	49,27	48,97	228,29	60,43	363,38	23,41
Conseil juridique et traitement du contentieux	81,52	81,52	82,40	82,40	1,07	1,07
Libertés publiques	10,30	10,30	17,88	17,88	73,55	73,55
Total programme	502,54	496,98	663,03	475,34	31,93	- 4,35
TOTAL Mission	2 289,90	2 289,54	2 556,92	2 213,27	11,66	- 3,33

AE : autorisation d'engagement.

CP : crédits de paiement.

Source : documents budgétaires.

Enfin une note de méthode s'impose. Les changements de périmètre et les modifications de nomenclature impliqués par la mise en œuvre de la LOLF interdisent d'établir des comparaisons directes entre la loi de finances initiale pour 2005, pour laquelle tous les outils d'analyse qui sont à notre disposition aujourd'hui n'existaient pas, et le présent projet de loi de finances. Tout juste peut-on retracer les grands mouvements, présentés dans le tableau ci-dessus, sans que les taux d'évolution puissent être interprétés de manière immédiate. À cet égard, le présent projet de loi de finances fait figure de test grandeur nature d'un système qui ne demande qu'à être perfectionné. L'absence de renseignement de nombreux indicateurs dans le projet annuel de performances (PAP) associé à la mission en témoigne s'il en était besoin ⁽¹⁾.

(1) *Quinze indicateurs sur les trente-deux que présentent le projet annuel de performances ne comporte aucun chiffre.*

PREMIÈRE PARTIE

LE PARI DE LA RESPONSABILITÉ ET DE LA PERFORMANCE

I. — UN CHANGEMENT DE PHILOSOPHIE

A. LE NOUVEAU PARADIGME BUDGÉTAIRE

1. L'avènement d'un budget d'objectifs

La LOLF marque le passage d'un budget construit sur la nature des moyens à un budget fondé sur les finalités des actions qu'il finance. Pour atteindre ce but, l'administration en général et le ministère de l'intérieur en particulier se sont engagés, depuis plusieurs années, dans un processus de modification de leur organisation, de leurs procédures, mais aussi de leur mode de pensée. L'enjeu est de diffuser en son sein cette culture du résultat et de la responsabilité si nécessaire à l'amélioration du service public et sur laquelle la très grande majorité des acteurs s'est rassemblée au moment de l'adoption de la LOLF.

Cette logique d'efficacité trahirait ce qui fait l'essence des finances publiques si elle n'était pas subsumée à l'exigence de meilleur contrôle démocratique du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget de l'État, exigence commandée par l'article XIV de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en vertu duquel « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

Sous l'empire de la LOLF, la discussion de chaque loi de finances doit permettre à la fois de mieux analyser les évolutions passées, de donner au Parlement les moyens de prendre la décision la plus conforme possible à la volonté politique qui s'exprimera à travers les débats et d'offrir une plus grande visibilité sur les évolutions qui résulteront de cette décision, créant ainsi au fil des lois de finances successives un chaînage vertueux entre prévision, décision et évaluation.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances répartissait les crédits en fonction des structures administratives (ministère de l'intérieur...) et en fonction de la nature des crédits en cause (fonctionnement, intervention, investissement), selon une logique de moyens. Ce n'est qu'à titre informatif que les crédits pouvaient être regroupés par agrégats, qui correspondaient cependant plus à une présentation par structure qu'à une présentation par politique. Sous le régime de l'ordonnance de 1959, la bonne exécution du budget s'analysait de manière comptable sur le fondement d'un simple rapprochement entre les prévisions inscrites dans les lois de finances initiales et les réalisations.

La LOLF, par la mesure des performances qu'elle impose aux responsables des politiques publiques, donnera un contenu qualitatif à l'analyse de la bonne exécution du budget. Est substitué au triptyque dépenses de fonctionnement – dépenses d'intervention – dépenses d'investissement un triptyque mission – programme – action.

La mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie, en l'espèce l'administration générale et territoriale de l'État. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Elle constitue l'unité de vote des crédits budgétaires.

Le programme remplace le chapitre comme unité de spécialité budgétaire. Un programme rassemble les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus, qui font l'objet d'une évaluation.

Les actions forment les composantes d'un programme. Dans le cadre de la présentation de la loi de finances en missions et programmes, le contenu des programmes est explicité dans le PAP par la présentation des actions qui le composent. Une action doit s'inscrire dans les objectifs du programme ; elle peut viser un public plus restreint que celui du programme ou un mode d'intervention particulier de l'administration. Elle est présentée divisée en titres : dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention. Cette répartition par nature de dépenses reste cependant indicative. Une action peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui définissent le programme, mais il ne s'agit pas d'une condition nécessaire ; en revanche, au plan opérationnel et vis-à-vis des opérateurs chargés de sa mise en œuvre, une action doit être déclinée en termes d'objectifs intermédiaires à atteindre.

Pour atteindre l'objectif de performance, le législateur organique a prévu de réunir trois éléments :

— un objectif, permettant aux services de l'État de savoir précisément ce que l'on attend d'eux ;

— un indicateur, c'est-à-dire un outil de mesure de la satisfaction de cet objectif ;

— enfin, une cible, qui est la valeur que les services responsables doivent atteindre dans un délai déterminé, compte tenu des moyens dont ils disposent.

2. La promotion de la responsabilité

Dans le schéma qui prévalait avant la mise en œuvre de la LOLF, les ministères, et le ministère de l'intérieur n'échappe pas à la règle, étaient le plus souvent organisés au niveau central en directions de missions et directions de moyens. Les services déconcentrés se trouvaient souvent dans la situation d'arbitrer eux-mêmes entre les deux fonctions, sans que des objectifs déclinés au niveau territorial ne leur soient clairement fixés. En poussant cette réflexion jusqu'à son point ultime, la définition des priorités appartenait *in fine* à chaque agent qui, en fonction des moyens dont il disposait, répondait aux exigences des directives ministérielles.

La réforme budgétaire fondée sur la LOLF impose désormais aux responsables d'atteindre des objectifs clairement définis, grâce à des marges de gestion plus grandes. Cette nouvelle responsabilité, cette obligation de résultat, ne saurait cependant exclure les catégories de responsabilités existantes, pénales et financières, et, pour les comptables, personnelles et pécuniaires. La responsabilité du management doit compléter la seule question de la régularité.

Cette nouvelle responsabilité pèse tout particulièrement sur des agents d'encadrement clairement identifiés : les responsables de programmes, les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) qui sont la déclinaison fonctionnelle ou territoriale des programmes, et les responsables d'unités opérationnelles (UO)⁽¹⁾. Un dialogue de gestion « en cascade » permet à tous ces acteurs de coordonner leur action.

Les ministres gardent leur responsabilité politique sectorielle. Les responsables de programmes acquièrent une visibilité importante, composant autour du ministre l'équipe responsable de la performance et des résultats. Pour la mission qui nous intéresse, le secrétaire général du ministère de l'intérieur, responsable des trois programmes qui la composent, sera en première ligne. Les responsables de BOP et d'UO sont désignés sans que leur responsabilité managériale se confonde avec le niveau hiérarchique, l'exercice de leur métier en administration centrale ou en service déconcentré.

Au-delà de la nécessité d'agir dans le cadre légal et de respecter les règles de régularité de la dépense publique, la responsabilité managériale se mesurera à l'aune de la bonne gestion financière, de l'atteinte des cibles de résultats et de la garantie de la fiabilité des indicateurs utilisés.

(1) *Partie de programme, le BOP se décompose en unités opérationnelles de gestion afin de permettre la mise en œuvre d'opérations et l'utilisation des crédits au plus près du terrain ainsi qu'une responsabilisation de l'ensemble des acteurs. L'articulation programme BOP-UO dépend de chaque programme/ministère.*

La bonne gestion financière, qui s'accompagne de l'allègement des contrôles *a priori* des engagements, doit empêcher un responsable de programme ou de BOP de se trouver dans une situation prématurée de manque de moyens. La responsabilité des résultats est une obligation première des nouveaux responsables. Les objectifs opérationnels des gestionnaires de BOP sont fixés par déclinaison des objectifs stratégiques inscrits au PAP, soit de manière directe, par simple reprise des objectifs stratégiques, soit de manière indirecte et complémentaire dans le cadre du dialogue de gestion avec le responsable de programme. De la même façon, les objectifs d'UO doivent être définis dans le cadre d'un dialogue de gestion avec les responsables de BOP.

Dans le cas où les résultats seraient insuffisants, il conviendra de déterminer si cette situation résulte d'un changement de conjoncture, d'une exagération dans la fixation des cibles de résultat, d'un réel manque de moyens, d'une insuffisance ou d'une erreur du responsable. Cet exercice nécessite de mettre en œuvre un système de contrôle gestion idoine accompagné de mécanismes d'audit interne et externe, faisant intervenir en dernière analyse le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), installé par le Gouvernement le 1^{er} octobre 2002 ⁽¹⁾.

B. LE CADRE RENOUVELÉ DE LA GESTION DES EMPLOIS

1. La prise en compte du coût réel des personnels

Comme dans la plupart des missions, les dépenses de personnel constituent une très grande partie des crédits alloués à la mission « Administration générale et territoriale de l'État », soit 1,6 milliard d'euros de crédits de paiement, ce qui représente 70 % d'un total qui atteint 2,2 milliards d'euros. Les nouvelles règles de gestion qui s'y appliquent constituent donc un enjeu majeur pour les responsables des programmes de cette mission.

La mise en œuvre de la LOLF devrait permettre de retracer dans le titre 2 « Dépenses de personnel » la totalité des dépenses inhérentes aux personnels, c'est-à-dire leur coût réel complet. Les dépenses de personnel étaient jusque-là éclatées au sein du titre III « Moyen des services », mais aussi au sein des titres relatifs aux interventions, au fonctionnement et à l'investissement.

Désormais les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et allocations diverses sont réunies dans un même titre, quel que soit le statut des agents. S'y ajouteront les crédits liés à la mise en place de taux de cotisation retraite « employeur ». Ces évolutions sont dans la logique de la mise en place des cotisations employeurs maladie dans les années 1990 et du transfert aux caisses d'allocations familiales des prestations familiales des agents en 2005.

(1) Cf. circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire du 4 juillet 2003 relative aux missions et modalités de fonctionnement du comité interministériel d'audit des programmes.

2. La limite du plafond d'emplois

Pour prendre en compte la nature spécifique des dépenses de personnel, les décisions de gestion ayant le plus souvent des incidences sur de nombreuses années, le montant des crédits de dépenses de personnel du titre 2 est limitatif par programme. En revanche, les crédits correspondants peuvent abonder les autres titres. C'est la fongibilité asymétrique. Mais la fin du cloisonnement entre rémunérations d'activité et indemnités, entre titulaires et contractuels, permettra à la gestion des personnels de devenir plus fluide. En effet, la LOLF substitue un contingent global de l'ensemble des agents rémunérés à l'autorisation des évolutions, dans le détail des chapitres et nomenclatures statutaires, de certaines catégories d'agents de l'État. Ce contingent global est défini par un chiffre et un seul par ministère, le plafond d'autorisation des emplois exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT)⁽¹⁾. Ce plafond inclut tous les personnels dont l'État rémunère l'activité et non pas seulement ceux qui correspondent aux besoins permanents.

Des redéploiements d'emplois sont possibles entre les programmes d'un ministère, entre les actions d'un programme, entre les différentes catégories d'emplois sans acte réglementaire. Les gestionnaires ministériels de programme et de BOP auront à leur disposition deux enveloppes limitées en emplois et en crédits, mais chacune sera totalement fongible.

II. — UN CHANGEMENT DE NOMENCLATURE ET DE PÉRIMÈTRE

Les comparaisons directes entre la loi de finances initiale pour 2005 et le présent projet de loi de finances ne peuvent être faites sans craindre de travestir la réalité. En effet, la mise en œuvre de la LOLF conduit à passer d'un budget de moyens à un budget d'objectifs, entraînant un bouleversement et une reconstruction de la nomenclature qui rend quasiment impossible l'exercice traditionnel de mesure ligne à ligne de l'évolution des différentes dotations. Il faut admettre que seul le futur nous permettra de suivre avec précision l'évolution des moyens mis en œuvre. En tout état de cause, la question de l'efficacité de la dépense publique prend le pas sur celle de son augmentation infinie, comme seul critère de la qualité d'un budget.

Cet exercice de comparaison s'avérerait d'autant plus vain que la notion d'ETPT succède au concept de postes budgétaires – traditionnellement employé mais désincarné, qui nécessitait pour approcher de la réalité des exercices de retraitement des données et d'ajustements dont les travaux de l'Observatoire de l'emploi public ont prouvé toute la difficulté.

(1) Les équivalents temps plein travaillés concernent tous les agents effectivement rémunérés par l'État, y compris pour des besoins occasionnels ou saisonniers, quel que soit leur statut.

Néanmoins, si les programmes ne correspondent pas aux anciens agrégats, qui n'avaient qu'une valeur informative, ils s'en inspirent largement. Cette logique est d'autant plus vérifiée que le ministère de l'intérieur avait produit des efforts particuliers pour construire des agrégats pertinents et proposer des objectifs et des indicateurs intéressants. Par ailleurs, certains changements de périmètre entre la nomenclature LOLF présentée en 2004 et la nomenclature retenue pour 2006 doivent être relevés pour apprécier à leur juste valeur les évolutions enregistrées dans le présent projet de loi de finances.

A. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

1. L'agrégat « Administration territoriale »

De nombreuses fonctions inscrites dans ce programme étaient déjà réunies, à titre d'information, dans l'agrégat 11 « Administration territoriale » du budget de l'intérieur. L'agrégat identifiait huit missions principales.

La première relative à la sécurité intégrait les activités des préfetures consacrées à la sécurité des personnes et des biens dans le département et celles relatives à la mise en œuvre et à la mise à jour des plans de secours et à la coordination des forces de police et de gendarmerie.

La deuxième mission rassemblait toutes les actions de communication et de représentation de l'État dans le département, qu'il s'agisse des relations publiques, des publications, de la participation à des stands lors de salons, de la gestion de sites Internet...

La troisième recouvrait l'ensemble des activités consacrées à l'accueil du public et à la délivrance des titres réglementaires, tels que les titres d'identité, les titres de séjour des étrangers ou encore les cartes grises.

La quatrième concernait l'organisation des élections et la police administrative, dont celle relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

La cinquième rassemblait les activités de conseil et de contrôle exercées par les préfetures auprès des collectivités territoriales, y compris le contrôle sur les actes d'urbanisme, ainsi que la répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

La sixième fonction portait sur les actions de coordination menées en matière économique (emploi, développement économique, accueil des entreprises) mais aussi sociale (solidarité, exclusion, droits des femmes, rapatriés), ainsi que les attributions exercées directement par les préfetures dans les domaines du tourisme, de la culture et de l'environnement et les attributions relatives à la programmation et à la gestion des crédits.

La septième fonction ne concernait que les préfetures de région : elle avait trait aux activités confiées aux secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) en matière d'animation de la vie économique, sociale et culturelle de la région.

Enfin, l'agrégat englobait les fonctions logistiques confiées aux services préfectoraux et relatives à l'immobilier des services et aux services techniques d'entretien et de maintenance du patrimoine, au garage et au parc automobile, à l'administration générale, à l'informatique, à la formation et aux résidences du corps préfectoral.

Cet agrégat était doté de 1 159 millions d'euros en 2004 et de 1 230 millions d'euros en 2005. Il était constitué à titre principal des chapitres ou parties de chapitres relatifs aux rémunérations principales, indemnités et allocations diverses des personnels d'administration territoriale, aux rémunérations et vacations des autres agents non titulaires, aux cotisations sociales et prestations sociales, aux dépenses d'informatique et de télématique, aux dépenses diverses et dotations globalisées des préfetures et aux dépenses d'équipement, d'informatique, de télématique et des transmissions de l'administration préfectorale.

**OBJECTIFS ET INDICATEURS DE L'AGRÉGAT « ADMINISTRATION TERRITORIALE »
(Loi de finances initiale pour 2005)**

Objectifs	Indicateurs
Sécurité	
Prévenir les comportements à risque des automobilistes	—
Renforcer les mesures de sécurité dans les établissements recevant du public	Taux de respect du programme de visite des établissements de 1 ^{ère} catégorie dans l'année Nombre d'avis défavorables dans l'année
Disposer de documents de référence actualisés permettant la mise en œuvre efficace de la direction des opérations de secours	Taux d'actualisation annuel des plans de secours sur une période de cinq ans
Communication et représentation de l'État	
Diversifier les modes de communication institutionnelle en développant le recours aux sites Internet	Taux de préfetures disposant d'un site Internet
Assurer des réponses aux interventions des parlementaires et aux courriers des usagers dans des délais rapides	Taux de réponse de fond aux courriers parlementaires dans le mois

**OBJECTIFS ET INDICATEURS DE L'AGRÉGAT « ADMINISTRATION TERRITORIALE »
(Loi de finances initiale pour 2005)**

Accueil du public et délivrance des titres	
Simplifier les procédures et les démarches des usagers	Taux de cartes grises délivrées par téléprocédure, tous véhicules confondus Taux de cartes grises délivrées par téléprocédure pour les véhicules neufs
Réduire les délais de délivrance des titres	Taux d'erreur sur les titres délivrés Délai moyen de délivrance d'une carte grise en temps réel
Réduire les coûts moyens de l'activité de délivrance des titres	Nombre de titres délivrés par agent
Réglementation générale et élections	
Apprécier la sécurité juridique des actes de police administrative pris par les agents du cadre national des préfetures	Taux d'actes annulés par des juridictions administratives
Relations avec les collectivités locales	
Accompagner le développement de l'intercommunalité	Pourcentage de la population regroupée Pourcentage de communes regroupées
Optimiser l'efficacité du contrôle budgétaire des collectivités locales	Taux de collectivités ayant subi au moins un contrôle budgétaire dans l'année Taux de saisine des chambres régionales des comptes/nombre d'actes reçus
Renforcer le contrôle des marchés publics	Taux de marchés publics contrôlés Taux de recours gracieux Taux d'annulation à l'initiative des tiers
Développement économique, politiques interministérielles et gestion des crédits	
Respecter les délais de traitement des autorisations administratives dans le domaine de l'environnement	Délai moyen annuel de délivrance d'une autorisation d'installation classée protection de l'environnement
Respecter les délais de traitement des autorisations administratives dans le domaine de l'urbanisme	Délai moyen de traitement d'un dossier de déclaration d'utilité publique d'expropriation
Animation des politiques régionales	
Améliorer la qualité de la programmation et de la consommation des crédits	Taux de contrôles approfondis sur les dossiers fonds européens
Fonctions logistiques	
Promouvoir la formation professionnelle pour l'adaptation aux missions	Nombre de jours de formation par agent et par an
Favoriser la mobilité des personnels	Ancienneté moyenne dans un poste
Rationaliser les coûts de fonctionnement	Coût moyen de l'affranchissement par habitant Coût d'entretien des locaux mètre carré Coût du parc automobile au kilomètre

Source : projet de loi de finances pour 2005.

2. Le programme « Administration territoriale »

— *Contenu, objectifs et indicateurs*

Le premier programme de la mission, relatif à l'administration territoriale, est placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'intérieur et piloté par la sous-direction de l'administration territoriale, au sein de la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT).

Il correspond aux budgets des préfetures de département, de région et de zone et des sous-préfetures. Il sert au financement de leurs missions, qu'elles soient exercées pour le compte du ministre de l'intérieur ou, plus largement en vertu du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution qui fait du préfet le représentant de chacun des membres du Gouvernement, pour le compte d'un autre ministre.

Les effectifs financés par ce programme sont principalement constitués par les agents du cadre national des préfetures et du corps préfectoral, soit plus de 30 000 agents.

Comportant sept actions lors de la présentation de l'avant- PAP annexé au projet de loi de finances pour 2005, ce programme n'en comporte plus que six, l'action relative à la gestion du Fonds européen de développement régional (FEDER) exercée par les SGAR et les préfetures de département ayant été supprimée. Ne sont donc plus présentées que les actions suivantes :

- la direction et la coordination des activités de sécurité publique et civile exercées par les préfetures ;
- la délivrance des cartes d'identité, des passeports et des cartes grises et la police des étrangers exercées par les préfetures ;
- le contrôle et le conseil exercés par les préfetures et les sous-préfetures au profit des collectivités territoriales ;
- l'animation et la coordination des services déconcentrés ;
- l'animation du réseau des préfetures.

L'essentiel du financement de ce programme provient des anciens chapitres 37-30 – Dotations globalisées de préfetures et 32-97 – Participation aux charges de pensions de la section « Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales ».

Le programme « Administration territoriale » comprend six objectifs auxquels ont été associés douze indicateurs. Loin de couvrir l'ensemble des activités assurées par les préfetures, ces données traduisent des priorités définies clairement. Elles privilégient les services rendus aux usagers des services préfectoraux, qu'il s'agisse des citoyens, des associations ou des collectivités territoriales.

Ainsi, en matière de sécurité, si l'action concerne tant la sécurité intérieure que la sécurité civile, c'est ce dernier domaine qui a été retenu, en raison des enjeux qu'il comporte et des difficultés rencontrées par les préfetures. En l'espèce, le respect d'une obligation réglementaire devient un objectif de performance dès lors que les résultats observés demeurent éloignés des normes fixées par la loi. En ce qui concerne la délivrance de titres réglementaires, l'objectif renvoie à la mission fondamentale des préfetures visant à garantir l'identité des personnes physiques. Pour cette raison, les indicateurs ayant trait à la prestation de service, tels que les délais d'attente, sont apparus moins significatifs.

S'agissant des relations avec les collectivités territoriales, l'action recouvre non seulement les missions des préfetures en matière de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire mais aussi leurs fonctions de conseil. L'accent a été mis sur le contrôle des actes et sa modernisation car la mission de conseil se prête plus difficilement à un exercice de quantification.

Les préfetures ont en charge la coordination des actions interministérielles. Cette mission essentielle fait l'objet d'une formalisation à travers les projets d'action stratégique de l'État dans les régions et les départements (PASER et PASED). Cette fonction prend de plus en plus d'importance dans le contexte de la réforme de l'État. C'est pourquoi le rapporteur insiste sur la nécessité de trouver le moyen de mesurer la mise en œuvre de ces projets.

Enfin, deux objectifs de gestion ont été retenus : l'un sur le niveau de déconcentration du ministre de l'intérieur dans sa gestion des préfetures et l'autre sur un coût de fonctionnement significatif, le coût de l'affranchissement.

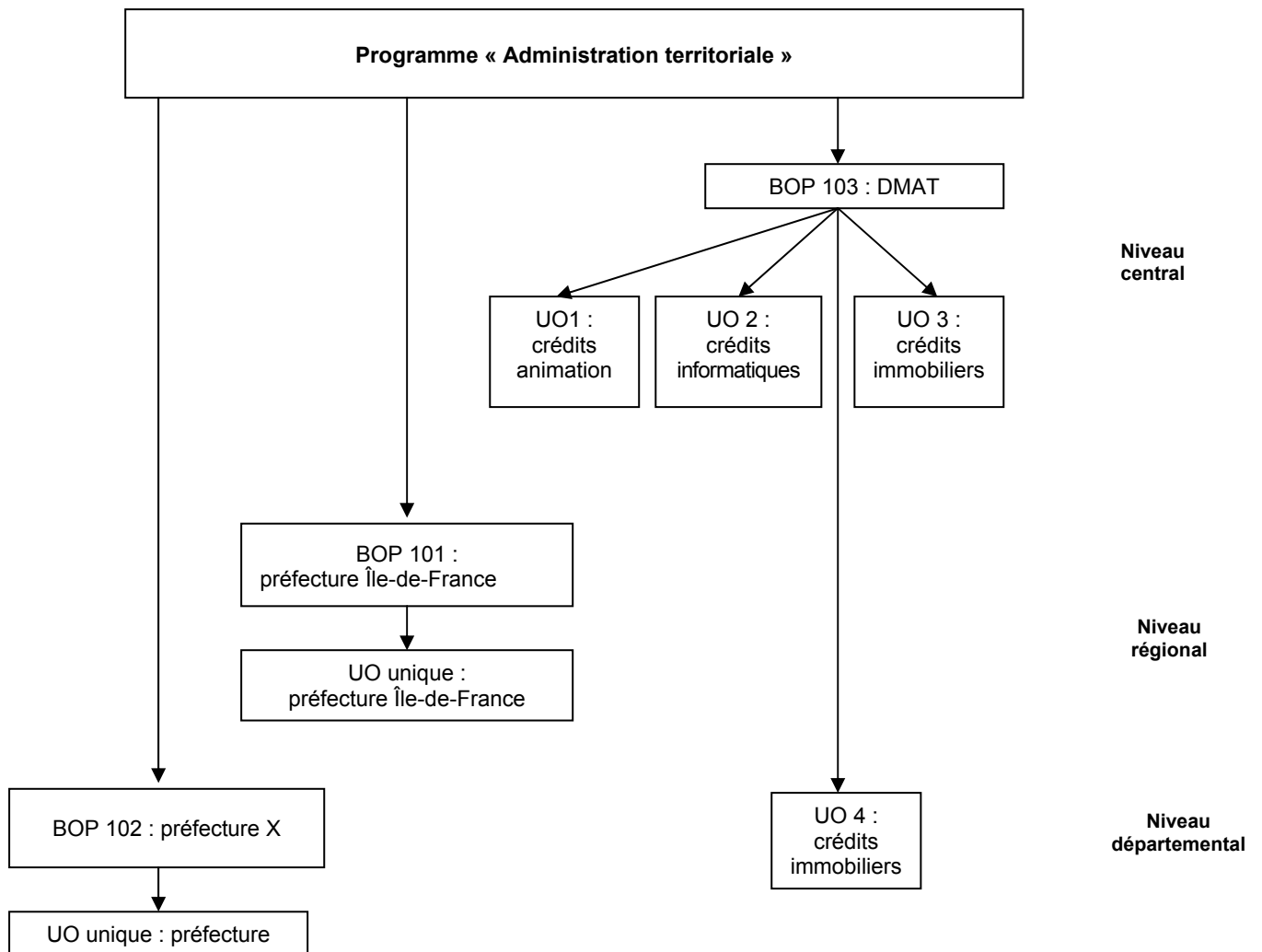
**OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »
(Projet de loi de finances pour 2006)**

Objectifs	Indicateurs
Action n° 01- Coordination de la sécurité des personnes et des biens	
Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile	Taux de plans de prévention des risques naturels approuvés Taux d'établissement recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité Taux d'avis défavorables levés pour les établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle Taux d'exercice de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les installations soumises à plan particulier d'intervention
Action n° 02- Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres	
Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables	Nombre de délivrances indues évitées et d'annulations de titres signalées à l'administration centrale Proportion de préfetures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel
Action n° 03- Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	
Réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et des établissements publics	Taux de contrôle des actes prioritaires reçus par la préfecture et les sous-préfetures Taux de déférés préfectoraux gagnés par le préfet Taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables
Moderniser le contrôle de légalité	Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES
Action n° 05- Animation du réseau des préfetures	
Optimiser l'efficacité du service en charge de l'animation des préfetures	Coût de l'action soutien/total des crédits du programme
Réduire les coûts d'affranchissement	Coût d'affranchissement par habitant

Source : d'après projet de loi de finances pour 2006.

Dans un souci de cohérence, il aurait pu apparaître souhaitable d'inscrire les crédits correspondant à l'action relative à la sécurité civile et à la sécurité au sein des missions « Sécurité » et « Sécurité civile ». Néanmoins, il faut bien noter que ces fonctions de coordination, assurés par le directeur de cabinet et le service de protection civile sont inhérentes à l'activité des préfetures. Les séparer du programme reviendrait à éclater de manière artificielle les fonctions de ces dernières. L'UO des services préfectoraux commande l'unité budgétaire de leurs moyens.

À partir de 2006, chacune des préfetures gèrera un BOP en décidant librement de la stratégie d'emploi des crédits. Les préfetures pourront ainsi utiliser l'expérience acquise lors du processus de globalisation pour améliorer leurs performances conformément aux objectifs stratégiques fixés dans le PAP.



BOP : budget opérationnel de programme
DMAT : direction de la modernisation et de l'action régionale
UO : unité opérationnelle

— *Changements de périmètre entre 2004 et 2006*

Une première maquette avait été présentée le 16 juin 2004. Mais la base retenue pour le présent projet de loi de finances comporte des modifications de périmètre par rapport à cette première maquette, ce qui se traduit par des écarts négatifs de 46 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 43,5 millions d'euros en crédits de paiement.

**PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »
DIFFÉRENCES ENTRE LA MAQUETTE PRÉSENTÉE LE 16 JUIN 2004 ET CELLE RETENUE
POUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006**

(en millions d'euros)

Titre	Maquette présentée en juin 2004		Base LFI 2005 retenue pour le PLF 2006		Écarts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	1 332,09	1 332,09	1 326,26	1 326,26	-5,83	-5,83
Titre 3	244,32	244,32	244,20	244,20	-0,12	-0,12
Titre 5	44,93	54,14	42,97	48,37	-1,96	-5,77
Titre 6	38,46	31,81	0,00	0,00	-38,46	-31,81
Total	1 659,80	1 662,36	1 613,43	1 618,83	-46,37	-43,53

Source : direction des études, de la prévision, des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur.

Le principal écart porte sur le titre 6 et s'explique intégralement par le transfert du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse sur le programme des interventions territoriales de l'État (PITE).

Sur le titre 2, trois mouvements ont été opérés : l'intégration des indemnités de jurys de concours dans le titre 2, alors qu'elles étaient inscrites en titre 3 dans la maquette de juin 2004, le regroupement de l'ensemble des administrateurs civils sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », afin de faciliter la gestion des hauts fonctionnaires du ministère, et le basculement en titre 3 de la rémunération des personnels du Groupement industriel des armements terrestres (GIAT) et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) mis à disposition dans les préfetures.

Sur le titre 3, le faible écart constaté est la résultante d'opérations en sens contraires, ce qui correspond en particulier à deux opérations miroirs des opérations précitées sur le titre 2, à un mouvement en provenance de l'action « Organisation des élections » du programme « Vie politique, culturelle et associative », à deux abondements en provenance respectivement du programme « Coordination des moyens de secours » pour les crédits de fonctionnement de l'état-major de zone sud et du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », pour la prise en compte du budget de fonctionnement de la sous-direction de l'administration territoriale, tête de réseau des préfetures. Par ailleurs, une diminution des crédits informatiques permet de rendre compte plus fidèlement de l'allocation des moyens en matière de systèmes d'information et de communication entre les différents programmes.

Enfin, sur le titre 5, le même processus d'ajustement des crédits de systèmes d'information à la réalité des besoins conduit à une baisse, ces crédits venant abonder les autres programmes du ministère.

B. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Le contenu de l'agrégat « Administration générale » de la section de l'intérieur du budget, construit sous l'empire de l'ordonnance de 1959, a été transféré à titre principal dans deux programmes de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » : le programme « Vie politique, culturelle et associative » et le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

1. L'agrégat « Administration générale »

L'agrégat 31 « Administration générale » rassemblait toutes les fonctions exercées à l'échelon central, à l'exception des activités de sécurité civile et de police nationale et des dépenses d'intervention et d'équipement liées aux relations avec les collectivités territoriales. Doté d'environ 5 200 agents, dont 1 370 financés au titre du service des cultes d'Alsace et de Lorraine, cet agrégat regroupait six types de mission.

La première permettait la mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique, ce qui passait par le suivi des élections, mais aussi par le financement des partis et groupement des partis politiques.

La deuxième fonction était liée à la mise en jeu de la responsabilité de l'État et à la protection juridique des fonctionnaires. Ainsi, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) 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.

La troisième fonction portait sur l'action sociale du ministère. Ainsi, la sous-direction de l'action sociale est chargée de coordonner et de mettre en cohérence les politiques d'action sociale en faveur du personnel de l'ensemble du ministère. Elle conçoit, met en œuvre et évalue les diverses actions sociales en faveur des personnels, soit directement, soit par le biais d'organismes privés à but non lucratif. Elle gère au plan ministériel et interministériel des crédits relatifs aux prestations sociales et participe à la réalisation des investissements sociaux dans son domaine de compétence.

Une quatrième fonction concernait les fonctions d'état-major et de conception des services centraux du ministère. Elle regroupait ainsi l'ensemble des services rendus au département ministériel : gestion des ressources humaines, formation, logistique (locaux, équipements informatiques et de télécommunications, fournitures...).

La gestion de la question des cultes constituait la cinquième fonction incluse dans l'agrégat « Administration générale ». En effet, le ministre de l'intérieur a en charge la tutelle administrative des congrégations et collectivités religieuses et assure l'application du Concordat dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Enfin, cet agrégat intégrait les charges de pensions versées aux agents retraités du ministère et qui faisaient l'objet d'un transfert en gestion aux charges communes.

Cet agrégat était doté de 3 232 millions d'euros en 2004 et de 3 174 millions d'euros en 2005. Il était constitué des chapitres ou des parties de chapitres relatifs aux rémunérations principales, indemnités et allocations diverses des personnels d'administration centrale et des services techniques communs, aux rémunérations et indemnités des servants des cultes d'Alsace et de Moselle, aux rémunérations et vacations des autres agents non titulaires, aux participations aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'État et aux charges de pensions, à la part de l'État de cotisations sociales, prestations sociales et aux autres dépenses d'action sociale, aux moyens de fonctionnement de l'administration centrale, aux rais de réception et de voyages exceptionnels. Étaient également intégrés à cet agrégat les chapitres ou parties de chapitres relatifs aux dépenses d'informatique et de télématique, aux dépenses relatives aux élections, aux frais de contentieux et réparations civiles, aux crédits préfigurant le programme « Soutien des politiques de l'intérieur », aux subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales et de divers organismes, au financement des partis et groupements politiques, aux crédits de recherche scientifique et technique et à l'équipement immobilier et aux dépenses d'équipement informatique, télématique et de transmissions des administrations centrales.

**OBJECTIFS ET INDICATEURS DE L'AGRÉGAT « ADMINISTRATION GÉNÉRALE »
(Loi de finances initiale pour 2005)**

Objectifs	Indicateurs
Mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique	
Maîtriser les coûts en matière élections	Coût moyen des scrutins par électeur
Mise en jeu de la responsabilité de l'État et protection juridique des fonctionnaires	
Mesurer le coût de l'inexécution des décisions de justice	Coût moyen d'un refus de concours de la force publique Coût moyen d'un accident matériel Coût moyen d'un accident corporel avec préjudice
Action sociale du ministère	
Développer la médecine de prévention	Pourcentage des agents ayant bénéficié d'une visite médicale
Prestations aux services	
Assurer une affectation adaptée des ressources humaines	Taux de mobilité interne Effectif géré par gestionnaire
Améliorer la qualité et l'entretien des locaux	Dépenses d'entretien par mètre carré
Moderniser les outils de travail	Pourcentage des micro-ordinateurs de plus de 5 ans
Réduire les délais de recrutement et d'organisation de la formation des personnels	Jours de formation en heures par an Délai moyen d'organisation des concours

Source : projet de loi de finances pour 2005.

2. De l'agrégat aux programmes

a) Le programme « Vie politique, culturelle et associative »

— Contenu, objectifs et indicateurs

Le programme « Vie politique, culturelle et associative », dont le secrétaire général du ministère est également responsable, a pour objectif la mise en œuvre des lois de 1901 sur la liberté associative, de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, de 1988 et 1990 sur le financement de la vie politique. Il traduit la volonté de garantir les trois libertés fondamentales que sont le droit de suffrage, la liberté religieuse et le droit d'association.

Sont gestionnaires des crédits correspondants la DMAT du ministère de l'intérieur et la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Les crédits sont répartis en cinq actions :

— le financement des partis politiques par l'État pour l'application des lois sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales ;

— l'organisation des élections, sous l'égide des préfetures, afin d'assurer la régularité des scrutins ;

— la CNCCFP, qui contrôle les comptes de campagne des candidats à toutes les élections, à l'exception de l'élection présidentielle ⁽¹⁾, et vérifie le respect des obligations légales par les partis, les groupements politiques et les associations qui les financent ;

— les cultes et l'organisation des grandes religions en France qui recourent la tutelle administrative exercée sur les congrégations religieuses et l'application du Concordat dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

— enfin, la vie associative, qui rassemble les activités de soutien du programme, à l'exception de celui de la CNCCFP en raison du statut d'autorité administrative indépendante de cette dernière.

Les crédits inscrits sur ce programme proviennent pour l'essentiel des anciens chapitres 31-21, 41-61, et 37-61 de la section de l'intérieur.

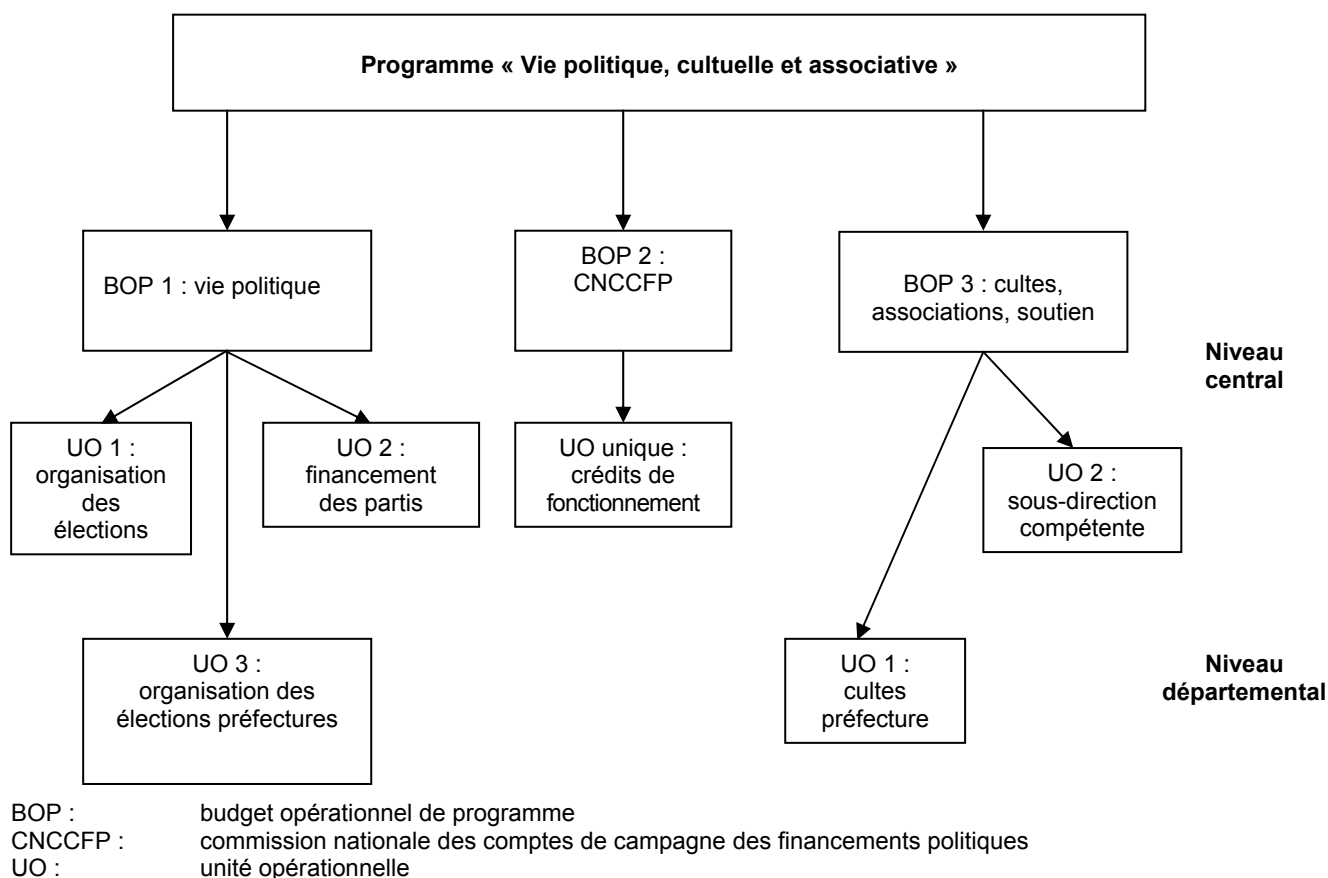
(1) C'est le Conseil constitutionnel qui est compétent en application de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République.

**OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME
« VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »
(Projet de loi de finances pour 2006)**

Objectifs	Indicateurs
Action n° 01 – Financement des partis	
Mandater l'aide publique aux partis politiques dans un délai court	Délai d'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique à compter de la publication de la loi de finances
Action n° 02 – Organisation des élections	
Organiser les élections au meilleur coût	Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales
Action n° 03 – Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	
Réduire au minimum les rejets de comptes pour des causes substantielles mais purement matérielles	Pourcentage des comptes rejetés l'ayant été pour des causes substantielles mais purement matérielles
Action n° 05 – Vie associative et soutien	
Réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations	Taux de demandes traitées en moins de six mois

Source : d'après projet de loi de finances pour 2006.

Contrairement à ce que nous avons pu constater pour le programme « Administration territoriale », la déclinaison du programme « Vie politique, culturelle et associative » se fait essentiellement à l'échelon central, comme le montre le schéma ci-dessous.



— *Changements de périmètre entre 2004 et 2006*

Contrairement à ce que l'on a pu constater pour le programme « Administration territoriale », les évolutions de périmètre du programme « Vie politique, culturelle et associative », entre la maquette du 16 juin 2004 et la base retenue pour le présent projet de loi de finances, sont relativement limitées. L'écart, en négatif, n'atteint que 5,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

**PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »
DIFFÉRENCES ENTRE LA MAQUETTE PRÉSENTÉE LE 16 JUIN 2004 ET CELLE RETENUE
POUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006**

(en millions d'euros)

Titre	Maquette présentée en juin 2004		Base LFI 2005 retenue pour le PLF 2006		Écarts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	60,92	60,92	60,46	60,46	-0,46	-0,46
Titre 3	36,84	36,84	31,57	31,57	-5,27	-5,27
Titre 5	0,50	0,30	0,50	0,30	0,00	0,00
Titre 6	81,33	81,33	81,33	81,33	0,00	0,00
Total	179,59	179,39	173,86	173,66	-5,73	-5,73

Source : direction des études, de la prévision, des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur.

Le titre 2 a été marqué par deux mouvements en sens contraires. Le premier, déjà mentionné à propos du programme « Administration territoriale, correspond au regroupement de l'ensemble des administrateurs civils sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Le deuxième mouvement est un basculement du titre 3 vers le titre 2 sur l'action 2 « Organisation des élections », en liaison avec le versement d'indemnités diverses portant, par exemple, sur les opérations de mise sous pli.

Sur le titre 3, le mouvement principal est le retour de crédits du chapitre 37-30 de globalisation du budget des préfectures vers le programme « Administration territoriale ». Dans la maquette de juin 2004, ces crédits avaient indûment été comptabilisés comme des crédits relatifs aux élections. Outre ce mouvement et l'écriture miroir du mouvement vers le titre 2, un ajustement positif des crédits informatiques destinés à l'application élections résulte d'une analyse plus fine de l'allocation des ressources dans ce secteur d'activité. Enfin, trois modifications mineures portent sur un ajustement à la baisse compte tenu de la réalité des ressources de la CNCCFP, sur le budget de fonctionnement de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative et sur la mutualisation des loyers et des charges communes, mis en commun pour l'ensemble de l'administration centrale sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

b) Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »

— La nécessité d'un programme de soutien

Ce type de programme constitue sans doute la limite de l'exercice de re-composition du budget par objectif. En effet, certaines activités transversales ne sauraient être isolées pour être éclatées entre diverses missions au prétexte qu'elles concourent à telle ou telle mission. Ainsi en est-il des activités des administrations centrales.

Dans le cas d'espèce, par exemple, la DLPAJ dispense son expertise à l'ensemble des services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Il aurait été par trop artificiel de répartir son activité entre les différents services « clients ». De la même façon, il aurait été aberrant de l'ériger en programme à part entière compte tenu des moyens relativement modestes dont elle dispose. C'est pourquoi le caractère transversal des activités de ce type de service constitue en lui-même un objectif. La recherche de l'efficacité de la dépense publique appelle le pragmatisme. De manière inévitable, certaines ambiguïtés demeurent. Ainsi, l'opération de regroupement géographique des services renseignement inscrite dans le présent projet de loi de finances doit-elle être rattachée à la mission « Sécurité », compte tenu de sa finalité sectorielle, ou bien au programme de soutien immobilier du ministère de l'intérieur, compte tenu de sa nature ?

— Contenu, objectifs et indicateurs

Ce programme, dont le secrétaire général du ministère est responsable, intègre les fonctions d'état-major et de gestion des moyens permettant la réalisation des autres programmes du ministère de l'intérieur. Il regroupe notamment les cabinets des ministres, l'inspection générale de l'administration (IGA), le secrétariat général et la DLPAJ.

Il permet d'assurer six fonctions différentes :

— le commandement assuré par les ministres, leur cabinet, le secrétaire général et le service de communication ;

— l'expertise dispensée par l'IGA, le centre d'études et de prospective ou encore de l'ancien Institut des hautes études sur la sécurité intérieure (IHESI) devenu l'Institut national des hautes études sur la sécurité (INHES) ;

— l'ingénierie, l'équipement et l'exploitation des systèmes d'information et de communication, y compris dans leur composante territoriale ;

— la gestion des ressources humaines, à l'exception des personnels de la police ;

— la gestion financière, immobilière et le contrôle de gestion ;

— la réglementation et le contentieux suivis par la DLPAJ.

Les crédits inscrits sur ce programme proviennent d'un nombre important de chapitres de l'ancienne section de l'intérieur, au rang desquels figurent les chapitres 31-01 et suivants pour les dépenses de personnel, les chapitres 34-01 et suivants de fonctionnement et le chapitre 57-40 d'investissement.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME
« CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »
(Projet de loi de finances pour 2006)

Objectifs	Indicateurs
Optimiser le coût du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »	Coût du programme/budget du ministère
Action n° 02 : Expertise, audit, prévision, études	
Assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle	Pourcentage des travaux de l'IGA n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois
Action n° 03 : Système d'information et de communication	
Offrir aux utilisateurs du ministère la qualité de prestations dont ils ont besoin en matière de systèmes d'information et de communication	Respect des échéances de livraison des études et des applications Disponibilité du réseau général de transport Disponibilité des applications
Action n° 04 : Fonction soutien de gestion des ressources humaines	
Améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste	Taux de satisfaction de la demande en personnel exprimée par les autorités d'emploi pour l'exécution de leur schéma d'emploi Taux de réalisation des demandes de mobilité des agents Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste
Action n° 05 : Affaires financières et immobilières	
Améliorer la qualité et la gestion des prestations immobilières du ministère	Taux de livraison hors délais Taux de livraison ne dépassant pas le budget prévu Coût de construction au mètre carré
Action n° 06 : Conseil juridique et traitement du contentieux	
Améliorer la prestation rendue en matière de défense de l'État	Délai moyen de traitement des dossiers Taux de règlement amiable Délai moyen d'exécution d'une décision de justice
Action n° 07 : Libertés publiques	
Améliorer la fourniture d'expertise aux préfectures, services de police et autres directions du ministère en matière de libertés publiques	Taux de réponse aux différents services du ministère en matière de libertés publiques

Source : d'après projet de loi de finances pour 2006.

— *Changements de périmètre entre 2004 et 2006* —

Les écarts de périmètre constatés entre la maquette qui avait été présentée en juin 2004 et la base retenue pour présenter le présent projet de loi de finances restent peu significatifs. S'ils sont limités, en positif, à 4,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1,57 million d'euros en crédits de paiement, ils masquent une série de mouvements contraires importants.

**PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »
DIFFÉRENCES ENTRE LA MAQUETTE PRÉSENTÉE LE 16 JUIN 2004 ET CELLE RETENUE
POUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006**

(en millions d'euros)

Titre	Maquette présentée en juin 2004		Base LFI 2005 retenue pour le PLF 2006		Écarts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	240,81	240,81	257,94	257,94	17,13	17,13
Titre 3	229,05	229,05	217,17	217,17	-11,88	-11,88
Titre 5	27,02	24,63	26,52	20,95	-0,50	-3,68
Titre 6	0,91	0,91	0,91	0,91	0,00	0,00
Total	497,79	495,4	502,54	496,97	4,75	1,57

Source : direction des études, de la prévision, des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur.

L'augmentation du titre 2 s'explique par deux mouvements : le regroupement de l'ensemble des administrateurs civils sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et le basculement du titre 3 vers le titre 2 des rentes d'accidents du travail portées par l'ex-chapitre 37-91 et des prestations sociales directes inscrites sur l'ex-chapitre 33-92.

Par un effet de miroir, ces deux basculements ont pour effet de diminuer le périmètre du titre 3. Mais, la principale mesure réduisant le titre 3 du programme est le transfert vers le programme « Police nationale » de l'exploitation et de la maintenance du réseau d'automatisation des communications radio opérationnelles de police (ACROPOL) pour un montant supérieur à 35 millions d'euros. Dans la maquette de juin 2004, les crédits correspondants avaient été positionnés sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » dans la perspective de la mise en commun de l'infrastructure ACROPOL entre différentes forces de sécurité et de secours.

En sens inverse, le titre 3 s'est trouvé abondé par un ajustement de la répartition des crédits de fonctionnement de l'administration centrale entre les différents programmes en fonction de la réalité des moyens alloués en gestion 2005, par un ajustement de même nature sur les crédits relatifs aux systèmes d'information et de communication et par un regroupement sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » des loyers et des charges locatives de l'administration centrale du ministère.

Le titre 5 a été affecté par un ajustement à la baisse des crédits relatifs aux systèmes d'information et de communication, par le transfert en provenance du programme « Police nationale » au titre de l'immobilier des services de zone des systèmes d'information et de communication et par le regroupement, sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de l'ensemble des crédits de recherche du ministère.

DEUXIÈME PARTIE

LES PROGRÈS DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE

I. — L'ADMINISTRATION TERRITORIALE À LA POINTE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Les crédits du programme « Administration territoriale » s'élèvent, pour 2006, à 1 618,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 586,6 millions d'euros en crédits de paiement. Le plafond d'emplois autorisé pour 2006, exprimé en ETPT, atteint 30 384.

A. UN BUDGET STABLE

Entre la loi de finances initiale pour 2005 et le présent projet de loi, les crédits du programme progressent de 7,9 % en autorisations d'engagement et diminuent de 2 % en crédits de paiement.

Le titre 2, pour lequel les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont équivalents connaît trois séries d'évolutions significatives. En premier lieu, les rémunérations d'activité augmentent de 25,8 millions d'euros, dont 14,4 millions d'euros au titre de la progression de la valeur du point « fonction publique », 1,6 million d'euros au titre de la réforme de la grille des agents de catégorie C et 8,5 millions d'euros de mesures catégorielles. En deuxième lieu, les cotisations et contributions sociales diminuent de 71,1 millions d'euros, en raison du changement de mode de calcul des cotisations de pension, la baisse étant partiellement compensée par le transfert dans les budgets des ministères de certaines cotisations. En troisième lieu, les prestations sociales et allocations diverses diminuent de 13 millions d'euros à cause d'un ajustement entre programmes.

Hors titre 2, les principales mesures en crédits de paiement sont positives. 10,6 millions d'euros sont consacrés au nouveau passeport, le complément de financement étant apporté par redéploiement à partir du budget de fonctionnement des préfetures, au fur et à mesure de la montée en puissance du nouveau dispositif. 7,5 millions d'euros viendront abonder les besoins immobiliers. 5,4 millions d'euros permettront de financer les progrès des systèmes d'information et de lancer les opérations liées au SIV. 2,4 millions d'euros correspondent au renchérissement des tarifs d'affranchissement pour l'acheminement des titres fabriqués au centre national de production et à la mise en place de cartes sécurisées d'étudiant et de vie familiale.

Hors titre 2, en autorisations d'engagement, la lecture des évolutions est moins directe, du fait de l'ouverture, en plus d'autorisations d'engagement nouvelles, d'autorisations d'engagement dites « de couverture ».

Ces dernières ont deux raisons d'être :

— d'une part, elles permettront de couvrir les *minima* pluriannuels des nouveaux marchés de titre 3 à conclure en 2006. Le montant des autorisations d'engagement de couverture est calculé sur le fondement d'hypothèses relatives à la part d'activité des services s'exerçant sur des supports juridiques pluriannuels, à la durée moyenne de ces supports et au rapport entre les minima de marchés et les consommations annuelles moyennes ;

— d'autre part, elles reprennent en régime LOLF les prévisions d'autorisations de programme affectées mais non engagées au 31 décembre 2005 en titre 5. Ces autorisations d'engagement se décomposent en 60 millions d'euros au titre du projet de nouveau passeport, 13,5 millions d'euros de conversion d'autorisations de programme en autorisation d'engagement dans le domaine immobilier et 0,9 million d'euros de conversion dans le domaine des systèmes d'information.

Les autorisations d'engagement nouvelles sont proches, en montant, des crédits de paiement. En titre 3, elles sont cependant inférieures à ces derniers pour un montant de 10,6 millions d'euros environ car le projet de nouveau passeport n'appelle qu'une ouverture de crédits de paiement. En titre 5, elles sont supérieures de 4 millions d'euros environ, cet écart portant notamment sur le projet de SIV et sur l'immobilier.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » PAR TITRE (2005-2006)

(en euros)

Titres	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouverture en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Évolution (en %)	Ouverture en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Évolution (en %)
Titre 2. Personnel	1 326,27	1 267,86	-4,40	1 326,27	1 267,86	-4,40
Titre 3. Fonctionnement	244,20	333,23	36,46	244,20	257,82	5,58
Titre 5. Investissement	42,97	139,29	224,16	48,37	60,93	25,96
Totaux	1 613,43	1 740,38	7,87	1 618,84	1 586,62	-1,99

Source : documents budgétaires.

B. UNE MEILLEURE DÉFINITION DES FINS

Pionnier dans la définition des priorités de l'action de l'État dans les territoires – par le biais des PASER et des PASED qui ont pris le relais des projets territoriaux de l'État (PTE) –, le réseau des préfetures l'a été également dans la rationalisation et la modernisation de la gestion publique à travers l'expérience réussie de la globalisation. Ces expériences ont permis à l'administration préfectorale de prendre les avant-postes de la réforme de l'État et d'assimiler les nouvelles contraintes issues de la LOLF.

1. Une définition cohérente des missions territoriales de l'État

PTE, PASER, PASED, DNO, SMR, LOLF, tous ces sigles qui pourraient paraître ésotériques recouvrent une même réalité, la volonté affichée de définir de manière claire les missions qui incombent à l'État et, à l'échelon territorial, aux préfetures.

a) L'élaboration de documents stratégiques : des PTE aux PASE

Le comité interministériel à la réforme de l'État du 13 juillet 1999 a estimé qu'une démarche tendant à une recomposition fonctionnelle des services déconcentrés de l'État se heurtait à des rigidités statutaires et rencontrait de nombreux obstacles sur le plan structurel. En conséquence, le Gouvernement avait renoncé à cette réorganisation, préférant suivre une voie moins risquée. A ainsi été expérimentée, à partir de 2000, la formule du PTE dans le département, qui avait pour objet de constituer « *une démarche collective associant tous les services déconcentrés de l'État dans le but d'élaborer une stratégie commune et de définir une organisation optimale* ». Chaque département a ainsi fixé des priorités d'action pour une durée d'au moins trois ans, déclinées en programmes et mesures assortis d'objectifs chiffrés et d'un calendrier de réalisation, autant de prémices à la mise en œuvre de la LOLF. Mais ces projets, s'ils constituaient une expérience intéressante, manquaient de cohérence, en particulier au niveau régional.

Prenant le relais des PTE, le projet d'action stratégique de l'État (PASE), lancé en 2002, matérialise un travail plus abouti de coordination et de mise en cohérence de l'action de l'État. Le projet d'action doit être compatible à la fois avec les orientations nationales de l'administration centrale et les besoins locaux. Il détermine la stratégie de l'État dans chaque région et chaque département. Formalisés par la circulaire du 13 mai 2004 relative à la préparation des projets d'action stratégique de l'État, les PASER et les PASED fixent ainsi la feuille de route de l'ensemble des services déconcentrés pour trois ans, afin de rendre l'État plus accessible, plus réactif et plus économe. Ces projets se caractérisent par de grandes orientations, déclinées en objectifs et indicateurs de performance.

D'une part, le PASER stratégique s'appuie sur un diagnostic de territoires, présentant leurs atouts et faiblesses, une identification des attentes des usagers et des partenaires de l'État, une appréciation des forces et faiblesses de l'organisation interne de l'État. D'autre part, pour chaque région, des orientations essentiellement à dimension interministérielle ont été définies. Le développement durable, la cohésion sociale et la sécurité sont les trois grandes préoccupations qui apparaissent communes à toutes les régions.

Par exemple, l'État en région Aquitaine privilégie un développement durable reposant sur l'essor des différents modes de transport. Située dans une zone de passage pour les échanges européens avec la péninsule ibérique, l'Aquitaine entend financer des infrastructures de transports et généraliser l'accès ou l'utilisation des réseaux de communication. Quant au thème de la cohésion sociale, il apparaît, par exemple, dans le projet stratégique de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Partant du constat que cette région est une terre d'inégalités sociales, l'État propose d'améliorer l'accès à l'emploi en priorité des jeunes qui représentent 13,3 % des demandeurs d'emploi, en luttant contre l'immigration clandestine et l'économie souterraine, en travaillant sur l'accueil et l'intégration de la personne immigrée. Plusieurs PASER évoquent enfin les enjeux de la sécurité au sens large : sécurité des personnes, sécurité alimentaire et sanitaire, sécurité civile, sécurité routière, même si cette thématique se retrouve davantage dans les projets départementaux.

LE PROJET D'ACTION STRATÉGIQUE DE L'ÉTAT DANS LA RÉGION LANGUEDOC-ROUSSILLON

Avec un taux de croissance démographique deux fois supérieur à la moyenne française, résultant pour l'essentiel d'un solde migratoire positif dû à l'attractivité de la région, ce dynamisme a entraîné un développement urbain plus ou moins maîtrisé, avec notamment des retards dans le traitement des eaux usées et des déchets ménagers, une saturation progressive des voiries urbaines, un rétrécissement du champ de l'agriculture périurbaine, le mitage des espaces naturels, la hausse accélérée du foncier et le renchérissement des coûts d'installation, une offre insuffisante de logements, les conséquences onéreuses et parfois dramatiques des inondations.

Six enjeux territoriaux ont été mis en évidence :

1. L'attractivité durable de la région.
2. La compétitivité et le positionnement de l'économie régionale.
3. La prévention et la gestion des risques.
4. La mise à niveau des équipements structurants.
5. La dynamique du développement régional.
6. Le maintien de la cohésion sociale.

Cinq priorités ont été définies :

1. Soutenir l'attractivité des territoires.
2. Renforcer la compétitivité des territoires.
3. Réduire la vulnérabilité des territoires.
4. Conforter la cohésion sociale.
5. Adapter l'organisation de l'État aux enjeux des territoires.

Onze programmes d'action ont été déterminés :

1. Maîtriser la dynamique urbaine en zone de pression démographique.
2. Appuyer les initiatives de développement dans les hauts pays.
3. Adapter la filière viticole aux exigences du marché.
4. Promouvoir des pôles de recherche d'excellence.
5. Assurer le développement durable du littoral
6. Anticiper et accompagner les mutations économiques.
7. Développer une gestion globale et sécurisée de l'eau.
8. Organiser une gestion valorisée des déchets.
9. Prendre en compte le vieillissement comme facteur de développement.
10. Professionnaliser le travail saisonnier.
11. Réussir la modernisation de l'État en région.

Une fois les PASER définis, chaque préfecture de département a lancé une opération similaire pour définir son propre projet stratégique en accord avec tous les acteurs locaux. Ces projets départementaux, les PASED, ne sont pas une déclinaison du PASER, mais une adaptation des grandes orientations régionales aux réalités locales. Chaque PASED doit être compatible avec le PASER.

Comme pour ce dernier, l'élaboration du PASED a été guidée par trois logiques : une dynamique interministérielle forte associant l'ensemble des services dans le cadre de réunions régulières du collège des chefs de service, une volonté de rédiger un document tourné vers l'action, une démarche évolutive fondée sur des mécanismes de suivi et d'évaluation. Cette démarche innovante est parfaitement illustrée par l'exemple de la Lozère.

LE PROJET D'ACTION STRATÉGIQUE DE L'ÉTAT DANS LE DÉPARTEMENT DE LA LOZÈRE

Les enjeux territoriaux ont été mis en évidence :

1. Un territoire patrimoine naturel riche et varié, source d'activités et de tourisme.
2. Un département où prévaut un contexte social favorable.
3. Un département qui a su accompagner le vieillissement de sa population et organiser l'accueil des personnes en situation de handicap.
4. Un département bénéficiant d'un système scolaire performant et attractif.
5. Un territoire rural dont la géographie difficile est facteur d'enclavement.
6. Un territoire soumis à des aléas naturels dont l'équilibre environnemental et patrimonial doit être préservé.
7. Un département confronté à l'évasion de ses forces vives et à une tendance au vieillissement de sa population.
8. Une économie départementale qui doit être dynamisée et diversifiée.
9. La nécessité d'assurer un accompagnement sanitaire et médical de la population plus performant.
10. Faire évoluer l'organisation de l'État afin de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

Quatre priorités ont été définies :

1. Renforcer l'attractivité du département par un aménagement durable du territoire.
2. Réduire la vulnérabilité du territoire et garantir les sécurités.
3. Préserver la cohésion sociale en renforçant les solidarités.
4. Moderniser l'État dans le département.

Onze programmes d'action ont été déterminés :

1. Développer l'accueil et les projets.
2. Soutenir les projets structurants pour le territoire.
3. Valoriser les espaces naturels et le patrimoine pour un développement durable du territoire.
4. Garantir les sécurités de nos concitoyens.
5. Protéger et sécuriser la ressource en eau.
6. Développer les politiques de l'habitat, du logement social et de l'hébergement d'urgence.
7. Faire de l'accueil médico-social un pôle d'excellence.
8. Développer un accompagnement sanitaire adapté aux besoins des Lozériens.
9. Favoriser l'insertion professionnelle.
10. Rationaliser le fonctionnement de l'État.
11. Conforter les services au public.

b) La fixation d'objectifs prioritaires : de la DNO à la LOLF

En deçà de ce cadre qui concerne l'ensemble des services de l'État déconcentrés, les préfetures ont un rôle central à jouer dans la représentation territoriale de l'État. Il convient donc également de mesurer dans quelle mesure les missions des préfetures ont été clarifiées.

— Les missions traditionnelles des préfetures

Traditionnellement, les préfetures remplissent cinq missions essentielles.

La première est la permanence du fonctionnement des services de l'État et la sécurité, ce qui regroupe le maintien de l'ordre, la protection des personnes et des biens, la prévention et le traitement des risques naturels ou technologiques, la gestion des crises et les mesures non militaires de défense.

La deuxième mission est la réglementation et la garantie des droits et des libertés des citoyens, ce qui comprend l'organisation des opérations électorales en liaison avec les mairies, le suivi de la citoyenneté et des droits du citoyen, la nationalité, la police administrative, l'environnement et l'urbanisme, les questions d'utilité publique, le droit au séjour des étrangers, la circulation et la sécurité routière et les procédures d'autorisation.

La troisième mission est le contrôle des actes des collectivités territoriales. Elle inclut le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des collectivités territoriales, mais aussi le contrôle budgétaire des organismes publics qui exercent une mission d'intérêt général en utilisant les fonds publics ou en percevant des ressources parafiscales.

La quatrième mission consiste dans la mise en œuvre et la coordination, à l'échelon local, des politiques du gouvernement, passant par la direction des services de l'État dans le département, dans la région, la mise en cohérence à l'échelon territorial des politiques interministérielles, la connaissance du contexte local, la coordination interministérielle des politiques publiques, au premier rang desquelles se trouvent les politiques de l'emploi, de la cohésion sociale, de l'aménagement du territoire, du développement économique et de l'environnement.

La dernière mission couvre la gestion et la répartition des dotations et subventions de l'État à l'échelon local, par le biais de la gestion des enveloppes financières réparties à l'échelon départemental, de l'organisation des actions communes à l'ensemble des services déconcentrés de l'État, telles que la gestion du patrimoine immobilier, le recrutement ou la formation et par le biais de la gestion des frais de fonctionnement de la préfeture.

— *La directive nationale d'orientation des préfectures*

Sur le fondement de la circulaire du Premier ministre en date du 8 janvier 2001 sur les directives nationales d'orientation et intégrant les contraintes de la circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme (SMR), le ministère de l'intérieur a élaboré une DNO des préfectures, déclinaison territoriale de la SMR et scénario prospectif prenant en compte les mutations de la demande sociale et des technologies, la décentralisation et la réforme de l'État. Les préfectures et sous-préfectures se sont ainsi vues fixer des perspectives pour les dix ans à venir, à l'horizon 2015, et des actions à réaliser dans les trois prochaines années.

La DNO a été conçue à partir d'un document préparatoire, achevé en juillet 2004, après douze mois d'échanges et de concertation engageant les directions d'administration centrale, les représentants du personnel et les autres ministères concernés.

L'analyse du contexte a permis de relever que le « client » de la préfecture est, moins que par le passé, attaché à la ville ou au département où il habite, donc à la préfecture dont il dépend. Il déménage plus souvent. Il se déplace facilement. Il utilise de plus en plus Internet et les automates. Pour autant, les mêmes services doivent être offerts à tous. La réforme constitutionnelle introduite par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ont, par ailleurs, assis la prééminence de l'échelon régional déconcentré. Dans ce cadre, les préfectures doivent se recentrer sur leurs missions fondamentales.

Le premier axe consiste à rechercher un **meilleur service à l'utilisateur**, qu'il s'agisse des élus ou des autres citoyens. Il se traduit par le **transfert de certaines fonctions de guichet** vers des partenaires de plus grande proximité pour les citoyens, la création de services en ligne et la fusion des procédures. Le transfert des fonctions de guichet a été en partie réalisé pour les passeports et les cartes nationales d'identité. La procédure de signature électronique permettra de procéder à l'authentification certaine de l'utilisateur. La simplification des procédures de demande de carte nationale d'identité et de passeport devrait également être poursuivie. Dans le même registre, la DNO prévoit la **dématérialisation des actes des collectivités** territoriales soumis au **contrôle de légalité** et le **renforcement de la fonction de conseil**. En effet, même autonomes, toutes ces collectivités ne disposent pas encore de toutes les compétences humaines pour faire face à l'éventail de leurs missions.

Le deuxième axe d'action fixé aux préfetures concerne la **sécurité et la protection des populations**. Le premier volet porte sur la **prévention du crime et de la délinquance**. Les préfetures, en liaison avec les forces de police et de gendarmerie, doivent permettre au préfet de procéder à l'analyse de la délinquance et de fixer des objectifs mesurables. Elles doivent établir des relations étroites avec le niveau zonal, notamment pour l'affectation des forces mobiles, et le niveau régional, en particulier pour la mobilisation d'experts et, le cas échéant, une coordination. Elles doivent renforcer, par ailleurs, leur fonction dans la politique de prévention conduite en partenariat avec les collectivités territoriales et les autres partenaires de l'État.

Le deuxième volet du deuxième axe doit faciliter l'**anticipation des crises**, leur gestion et la correction de leurs conséquences. Ces crises peuvent être multiformes : risques naturels, accidents majeurs, crises sanitaires, épidémies, menaces terroristes... Les préfetures assurent la permanence des institutions. Elles peuvent se mobiliser à tout instant, autour d'une unité de commandement. Elles disposent de salles opérationnelles et d'outils techniques de gestion de crise. Elles bénéficient d'un réseau de communication sécurisé. Elles renforceront les moyens des services interdépartementaux de défense et de protection civile (SIDPC). Elles mettront en œuvre la réforme de la planification de secours. Elles introduiront le contrôle de qualité dans l'élaboration des plans de secours. Ces évolutions seront accompagnées par l'achèvement des structures zonales.

En complément, une **attention particulière** doit être portée à la **délivrance des titres aux étrangers**. La France en délivre chaque année près de 200 000. Ce mouvement s'inscrit dans le long terme. Le droit des étrangers intègre de plus en plus des éléments des droits international et européen. La présence sur le territoire de 3 500 000 étrangers se traduira dans les prochaines années par une augmentation du nombre des naturalisations. Même à flux constants, les exigences de la procédure induisent des traitements de plus en plus complexes, de même que les actions qui conduisent à l'adhésion à la société française. L'activité globale des préfetures dans ce domaine sera donc plus importante. Les services compétents doivent donc être renforcés.

La **simplification de l'exercice des compétences d'État** et la prise en compte des **nouvelles fonctions arbitrales** constituent les **troisième et quatrième grands axes** de la DNO. La valeur ajoutée de la préfecture tient à la compétence des agents qui y exercent leurs fonctions et à la garantie de neutralité et d'impartialité qu'elle apporte. En **matière électorale**, certaines fonctions peuvent, pour les élections non politiques, être confiées aux organisateurs eux-mêmes, par exemple les chambres consulaires, sous le contrôle de la préfecture. Parallèlement, la fonction d'analyse politique des scrutins mérite d'être renforcée dans les services du cabinet.

Dans le domaine des **droits de conduire**, une distinction plus nette sera opérée entre ce qui concerne la procédure « amont » à la délivrance du permis, qui relèvera des services du ministère de l'équipement, et la procédure « aval » qui relèvera de la compétence des préfetures, au titre de la sécurité routière. Une réflexion comparable de **meilleure répartition des compétences** entre services d'État se développera dans le domaine de la **politique de la ville**, de la **prévention de la délinquance** et dans ceux dont les contours sont modifiés par le processus de décentralisation. La fonction de **coordination interministérielle** des préfetures permettra au préfet de conduire cette évolution. Ainsi, le développement durable, garant d'un équilibre entre la cohésion sociale, le développement économique et la préservation de l'environnement, exige des capacités d'arbitrage qui mobilisent des compétences nouvelles au sein des préfetures. Cette préoccupation doit mobiliser à l'avenir des effectifs supplémentaires. L'**intelligence économique** constitue aussi un enjeu fondamental pour le développement des territoires.

Enfin, la DNO fixe un **cinquième grand axe** d'action aux préfetures : **l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques**, ce qui implique l'exercice d'une fonction d'animation et de pilotage, confiée, dans les préfetures de région, aux SGAR. L'expertise juridique et la documentation forment un élément essentiel dans le traitement des dossiers, ce qui suppose à la fois des spécialisations techniques et des mises en réseau. La mise en commun de moyens entre préfetures constitue également une des voies à explorer. Un contrôle de qualité doit intervenir en complément du contrôle de gestion.

La mise en œuvre de ces orientations retenues dans le cadre de la DNO trouve pleinement sa place dans le contenu du programme « Administration territoriale » présenté sur le fondement de la LOLF.

— *La détermination d'objectifs clairs dans le cadre de la LOLF*

Dans le contexte contraint des finances publiques, il est irréaliste de vouloir valoriser toutes ces missions dans la même mesure. Il convient de faire un tri et de faire porter l'effort sur ce qui paraît essentiel. Dans le cadre du PAP lié au présent projet de loi de finances, cinq objectifs ont été ainsi retenus.

Le premier est l'**amélioration de la prévention dans le domaine de la sécurité civile**. Le constat est fait d'importants retards dans la majorité des départements, en liaison avec la multiplication des réglementations dans ce domaine. L'effort doit porter à la fois sur la prévention des risques naturels, la prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) et les risques technologiques. Il s'agit donc à la fois d'augmenter le taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés afin de mesurer la capacité du préfet à faire approuver les PPRN prescrits – ces documents élaborés par l'État permettant de réglementer l'utilisation des sols en fonction des risques naturels auxquels ils sont soumis –, d'accroître la périodicité et l'effectivité des visites effec-

tuées par la commission de sécurité dans les ERP et, enfin, d'élever le nombre d'exercices de sécurité réalisés pour les installations les plus dangereuses, dites « SEVESO II seuil haut ».

Le deuxième objectif assigné au responsable du programme est l'**amélioration des conditions de délivrance de titres fiables**, ce qui nécessite à la fois de garantir la fiabilité des titres délivrés et de traiter les dossiers dans les meilleurs délais. Dans cette logique, il est prévu d'élever le nombre de délivrances indues évitées et d'annulations de titres signalées à l'administration centrale et d'accroître la proportion des préfetures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises.

Le troisième objectif est la **réduction du nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics**, ce qui passe, en premier lieu, par l'augmentation du taux de contrôle des actes prioritaires que sont les actes de commande publique, les actes de la fonction publique territoriale, les actes d'urbanisme et les décisions de police, en deuxième lieu, par la hausse du taux de déférés gagnés par le préfet, et, en troisième lieu, par l'accroissement du taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables. La dématérialisation des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité permettra de supprimer les tâches répétitives de manipulation, d'enregistrement, de classement de documents. La réorientation de moyens vers l'expertise, le conseil, le contrôle ciblé renforcera la sécurité juridique des décisions des collectivités. Cette innovation ouvrira la voie à des outils informatiques polyvalents qui auront un effet d'entraînement sur la production, la validation, la circulation, l'exploitation et l'archivage de tout document échangé entre les préfetures et les collectivités.

En complément, le quatrième objectif doit conduire à la **modernisation du contrôle de légalité**, rendu possible, notamment, par le développement de deux applications informatiques dénommées « Aide au contrôle et à la transmission électronique sécurisée » (ACTES) et HELIOS, qui permettent la dématérialisation des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire. Le but est d'accroître progressivement le taux d'actes télétransmis par ces applications.

Le cinquième objectif, qui consiste à **optimiser l'efficience de la fonction animation**, doit conduire à déconcentrer le maximum de moyens dans les préfetures.

Enfin, pour bien marquer la volonté du ministère de maîtriser les coûts des préfetures, il est prévu de **réduire les coûts d'affranchissement**, qui constituent l'un des postes de dépenses de fonctionnement les plus importants de ces services.

2. Une organisation mieux adaptée à la nouvelle donne territoriale

En 2002, a été ouvert ensemble le grand chantier de la réforme de l'administration territoriale. L'action du corps préfectoral à la tête de l'administration déconcentrée de l'État est en train de profondément évoluer. Au plan interministériel, la fonction centrale du préfet comme « patron » des services déconcentrés a été renforcée. Les préfets sont les acteurs essentiels des chantiers ouverts par la DNO. De nouveaux outils de pilotage ont été mis au point, avec la création des délégations interservices et des délégations de gestion. La réforme régionale est désormais acquise. Le volet départemental a été ouvert. Le chantier de la réforme des sous-préfectures doit suivre.

a) L'affirmation de l'échelon régional

Sur le plan régional, de nouvelles prérogatives ont été confiées au préfet de région pour en faire un véritable animateur de l'action des représentants de l'État au niveau régional. Le pouvoir constituant a substitué à la dénomination de « délégué du Gouvernement » celle plus juridique de « représentant de l'État », en précisant que cette autorité, garante de l'organisation décentralisée de la République au niveau déconcentré de l'État unitaire, est le représentant de chacun des membres du Gouvernement. Il s'agit là d'une constitutionnalisation de certains des termes de l'article 1^{er} du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif, en particulier, aux pouvoirs du préfet.

Les missions transversales du préfet de région de coordination entre pôles et de mise en cohérence de l'action des échelons administratifs régionaux et départementaux sont renouvelées et renforcées.

Les préfets de région assurent désormais trois missions principales :

- la conduite des actions de l'État en région ;
- l'analyse prospective et l'évaluation des actions de l'État en région ;
- la mutualisation des moyens de l'État en région.

Le préfet de région, avec l'appui des chefs de pôles et assisté par le SGAR, négocie les documents contractuels entre l'État et la région. Il anime et coordonne les politiques contractuelles ou partenariales, régionales ou infra-régionales en liaison avec les préfets de département. Il en assure le suivi budgétaire. Il prend en charge la gestion des fonds structurels européens lorsque celle-ci n'a pas été transférée à une collectivité territoriale.

S'agissant de la conduite des moyens de l'État dans la région, le préfet de région se voit assigner une mission essentielle dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF (cf. *infra* sur le nouveau rôle financier du préfet).

Le regroupement des services de l'État en huit pôles régionaux autour du préfet de région contribue à la fois à mutualiser les moyens de l'État et à assurer une meilleure visibilité de son action. Dans la réforme de 1992, les régions apparaissaient comme des circonscriptions vouées principalement au développement économique et social et à l'aménagement du territoire. La réforme fondée sur le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 poursuit deux objectifs : d'une part, simplifier l'organisation administrative en région en constituant un état-major resserré autour du préfet de région ; d'autre part, conforter l'échelon régional dans l'animation et la coordination des politiques de l'État tout en permettant une rationalisation des moyens utilisés.

Ainsi, conformément à l'article 34 du décret du 29 avril 2004 précité et aux dispositions du décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, dispositions précisées par la circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État, l'administration de l'État dans la région est, depuis le 1^{er} janvier 2005, organisée en neuf pôles définis de la manière suivante :

- Préfecture de région ;
- Pôle éducation et formation ;
- Pôle gestion publique et développement économique ;
- Pôle transport, logement et aménagement (et mer pour les régions littorales) ;
- Pôle santé publique et cohésion sociale ;
- Pôle environnement et développement durable ;
- Pôle économie agricole et monde rural ;
- Pôle développement de l'emploi et insertion professionnelle ;
- Pôle culture.

Ces pôles incluent non seulement les services de l'État proprement dits, mais aussi, et c'est là sans doute l'une des avancées les plus remarquables, les opérateurs publics les plus importants. Par exemple, la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations sont associées au pôle « Gestion publique et développement économique ».

LA COMPOSITION DES PÔLES RÉGIONAUX

Le **pôle « Préfecture de région »** comprend les services déjà intégrés au sein de la préfecture de région ainsi que la délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE) et le délégué régional au tourisme.

Le **pôle « Éducation et formation »** réunit les rectorats et les inspections académiques. Sont invités à participer aux travaux du pôle : les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), les universités, les autres établissements publics d'enseignement supérieur, les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), le centre régional de documentation pédagogique (CRDP) et les centres hospitaliers universitaires (CHU), les délégations régionales de l'Office national d'informations sur les enseignements et les professions (ONISEP) et le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

Le **pôle « Gestion publique et développement économique »** est composé des services de la trésorerie régionale de région, dont fait partie le délégué régional du commerce et de l'artisanat (DRCA), de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), qui intègre également la délégation régionale de la recherche et de la technologie (DRRT), de la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF), de la direction régionale du commerce extérieur (DCRE), de la direction régionale des douanes (DRD), mais aussi de la direction régionale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (DIRINSEE). Est associée à ce pôle la direction des services fiscaux du département chef-lieu de région (DSF). Sont invités à participer la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations, les directions régionales d'Oséo (ex-Agence nationale de valorisation de la recherche), l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Le **pôle « Transport, logement et aménagement (et mer, pour les régions littorales) »** regroupe les services de la direction régionale de l'équipement (DRE), du centre d'études techniques de l'équipement (CETE), du centre interrégional de formation professionnelle (CIFP), du service navigation (SN), les services spéciaux bases aériennes (SPBA), ceux de la direction de l'aviation civile (DAC) dans sa seule composante « aménagement de l'espace », de la direction régionale des affaires maritimes (DRAM) et ceux de l'inspection du travail des transports. Les services, établissements publics ou autres organismes invités à participer aux travaux du pôle sont Voies navigables de France (VNF), l'Institut géographique national (IGN), l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), Réseau ferré de France (RFF), la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), ainsi que les établissements publics d'aménagement, les ports autonomes maritimes et fluviaux, les aéroports et Météo-France.

Le **pôle « Santé publique et cohésion sociale »** intègre les services de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et les centres d'appareillage des directions interdépartementales des anciens combattants. Sont invités à participer aux travaux du pôle les groupements d'intérêt public de santé publique, les organismes de protection sociale, l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH) et le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

Le **pôle « Économie agricole et monde rural »** est composé des services de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) et de la direction régionale des affaires maritimes (DRAM). Il peut inviter à ses travaux les offices agricoles, l'Institut national des appellations d'origine (INAO), le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), l'Office national des forêts (ONF), ainsi que les établissements d'enseignement agricole et les établissements des Haras nationaux.

Le **pôle « Environnement et développement durable »** regroupe les services de la direction régionale de l'environnement (DIREN) et de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Les services, établissements publics ou autres organismes invités à participer aux travaux du pôle sont les agences de l'eau, le Conseil supérieur de la pêche (CSP), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), les parcs nationaux, le conservatoire du littoral, l'Office national des forêts (ONF) et l'ADEME.

Le **pôle « Développement de l'emploi et insertion professionnelle »** est composé des services de la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) et peut inviter à ses travaux l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), le CNASEA, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), les agences régionales de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).

Le **pôle « Culture »** regroupe les services de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). Les organismes invités sont les services culturels à compétence nationale, les écoles d'art et d'architecture, les musées nationaux, les monuments dépendant du centre des monuments nationaux et les directions interrégionales de l'Institut national de recherches archéologiques préventives.

La direction régionale de la jeunesse et des sports est maintenue et continue d'assurer ses fonctions propres. Ce service ainsi que la direction régionale des services pénitentiaires et la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse sont associés, à l'initiative du préfet de région, aux travaux des pôles susceptibles de les concerner. Des expérimentations ont été engagées dans six régions, dans les deux domaines suivants :

- l'environnement, avec un rapprochement des directions régionales de la recherche, de l'industrie et de l'environnement (DRIRE) et des directions régionales de l'environnement (DIREN), dans les régions Aquitaine, Haute-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse ;
- l'emploi et les entreprises avec un rapprochement des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, des DRIRE et des services de la trésorerie générale dans les régions Centre et Picardie.

Ces expérimentations ont fait l'objet d'une lettre de mission aux préfets intéressés. Elles seront évaluées avant une éventuelle généralisation. Les préfets de région ont proposé un nouvel organigramme du SGAR qui a précisé les effectifs et les compétences nécessaires, l'ensemble se réalisant à moyens régionaux constants. Ces propositions de réorganisation ont permis à l'administration centrale d'actualiser l'effectif de référence des chargés de mission, recrutés à un niveau national, en vue de parvenir à un meilleur équilibre entre les ministères. Parallèlement, les ministres principalement concernés devaient présenter des propositions visant à améliorer le recrutement et la gestion de la carrière des chargés de missions.

Les chefs de pôle sont identifiés à l'article 1^{er} du décret du 5 octobre 2004 précité. Par exemple, pour désigner le chef de pôle « environnement », le préfet de région a organisé les consultations interministérielles nécessaires avant de nommer soit le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, soit le directeur régional de l'environnement. Pour les régions Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, la mission de chef du pôle « éducation et formation » est exercée de façon collégiale par les recteurs des académies de chacune de ces trois régions. Chaque recteur est chef du pôle pour l'académie qu'il dirige. La mise en cohérence des politiques éducatives à l'échelon régional est assurée par un comité des recteurs des académies de la région.

Le préfet de région a adressé aux chefs de pôle, après avoir recueilli leurs propositions, une lettre de mission qui précise les objectifs du pôle, ses conditions de fonctionnement et, le cas échéant, le champ de la délégation de signature accordée. Cette lettre de mission sert de fondement à l'évaluation et à la notation des chefs de pôle, à l'exception de ceux nommés en conseil des ministres. Elle ne peut porter que sur les missions relevant des compétences des préfets au sens du décret du 29 avril 2004.

Le chef de pôle anime et coordonne les services du pôle. Il peut être désigné par le préfet de région en tant qu'ordonnateur secondaire délégué pour tout ou partie des crédits relevant de la compétence du pôle, en lieu et place des chefs de services ordonnateurs secondaires délégués habituels. S'agissant du pôle « gestion publique et développement économique » et eu égard à ses attributions de comptable, le trésorier-payeur général peut proposer la désignation d'un des chefs de services, membre du pôle, placé sous l'autorité du préfet ou d'un fonctionnaire de catégorie A de la trésorerie générale de région.

Le chef de pôle est aussi chargé des relations avec les organismes contribuant à la mise en œuvre des politiques de l'État dans la région. Ces organismes sont invités à participer aux instances de coordination que le chef de pôle met en place selon des modalités définies en fonction des spécificités régionales. Quand l'établissement a un champ de compétence interrégional, un correspondant est désigné dans chacune des régions.

Pour les établissements publics à caractère national, les ministères chargés de la tutelle s'assurent, en liaison avec les préfets et les chefs de pôles, de la mise en œuvre effective de ces objectifs.

La problématique interministérielle se pose régulièrement aux services déconcentrés. En 1995, M. Hervé Serieyx dans son rapport sur *Un bilan des projets de service dans l'administration* ⁽¹⁾, projets initiés dans le cadre du renouveau du service public de 1989, relevait ainsi l'urgence et la nécessité susciter des projets de service interministériels au niveau local. La réforme répond à cet impératif. Présidé par le préfet de région, le comité de l'administration régionale (CAR) se substitue à la conférence administrative régionale. Il est composé des préfets de département, des chefs de pôles régionaux, du SGAR, qui en assure le secrétariat, et du secrétaire général du département chef-lieu de région.

Le CAR, désigné comme le « conseil d'administration » de l'État en région, devient le lieu de délibération collégiale des décisions stratégiques et le cadre dans lequel le préfet de région s'assure de la cohérence de l'action de l'État dans la région et de la mise en œuvre des priorités gouvernementales. Outre la reprise des attributions préalablement exercées par la conférence administrative régionale en matière de programmation et de suivi budgétaire, le CAR a vu ses attributions consultatives élargies.

Le SGAR, sous l'autorité du préfet de région, anime l'action interministérielle et veille à développer la collégialité, tant avec les services régionaux qu'entre les échelons régional et départemental. Cette mission doit désormais être envisagée en intégrant les nouvelles compétences du CAR, le rôle assumé par les chefs de pôle et les priorités définies par le PASER.

Ainsi, c'est notamment au SGAR qu'il revient de conduire les actions inter-pôles et d'assurer le pilotage des priorités du PASER. Il veille également au contrôle de légalité des actes de la collectivité régionale, ainsi qu'à la coordination locale des politiques destinées à renforcer l'attractivité du territoire français et la compétitivité de notre économie. Il coordonne la réflexion prospective en mobilisant les différents moyens d'études afin que l'État dispose de sa propre capacité d'analyse stratégique du territoire régional.

b) La réorganisation de l'échelon départemental

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2005, le ministre de l'intérieur avait fait état de l'établissement de différents scénarios de réorganisation des administrations départementales, annonçant une série de discussions interministérielles en vue d'une décision gouvernementale au tout début de l'année 2005.

(1) L'État dans tous ses projets, pour un service public de mouvement, *La documentation française*, janvier 1995.

Dans la réforme de 1992, le département était désigné comme l'unité administrative de droit commun, comme l'échelon déconcentré de principe, pour la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires. Par une circulaire en date du 16 novembre 2004, le Premier ministre a engagé une réforme de l'administration départementale de l'État. Ce texte vient consacrer une idée directrice : l'administration de l'État n'est pas la même dans chaque département. Il faut rendre possible des adaptations, au cas par cas, de l'organisation des services départementaux de l'État.

À l'issue d'une consultation de l'ensemble des préfets de département et en vue de répondre aux trois objectifs de renforcement de l'unité d'action de l'État, de lisibilité pour les usagers et de rationalisation de l'organisation, des projets de réforme de l'administration départementale ont été transmis au ministère de l'intérieur. De nombreuses propositions ont été jugées conformes aux textes en vigueur et peuvent être mises en application. D'autres méritent une analyse complémentaire voire, le cas échéant, une modification des textes en vigueur. C'est pourquoi, par une circulaire en date du 28 juillet 2005 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État (RADE), le Premier ministre a annoncé qu'elles feraient l'objet de recommandations et d'expérimentations.

Les dispositions d'application immédiate s'appuient sur des dispositifs juridiques existants, qu'il s'agisse des pôles de compétences, des missions interservices (MIS), des guichets uniques et de toutes les propositions visant à clarifier les modalités d'exercice des missions de l'État dans le département.

Ainsi, est encouragée la formule du guichet unique en matière d'ingénierie publique, afin que celles des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et des directions départementales de l'équipement (DDE) qui ne feraient pas l'objet de fusions puissent coordonner au mieux cette compétence technique proposée aux collectivités territoriales. Les deux tiers des projets ont proposé des mutualisations de moyens, dans le domaine des politiques d'achat par exemple. Les formules des pôles de compétence ou des MIS se révèlent particulièrement adaptées à la conduite de politiques transversales exigeant une coopération technique entre les services, telles que les politiques de l'eau, de la sécurité sanitaire des aliments, de la sécurité routière ou de la cohésion sociale.

De manière prudente, l'expérimentation de délégation interservices (DIS) est subordonnée, en revanche, à l'existence d'un consensus local des chefs de service concernés et à l'absence d'un ordonnancement secondaire. Ce type de structure, prévu à l'article 29 du décret du 29 avril 2004, mobilise, pour une mission circonscrite, des compétences ou des éléments de services identifiés au préalable. Elle place ces services, pour l'exercice de cette mission, sous l'autorité fonctionnelle d'un chef de service désigné par le préfet.

Pour aller plus loin, des études complémentaires doivent être entreprises. Ainsi, en est-il des DIS comportant une délégation d'ordonnancement secondaire et des mutualisations de moyens dans les domaines de l'immobilier, des achats ou de la gestion des personnels. Dans chacun de ces trois domaines, des travaux de concertation ont été entrepris.

Plusieurs préfets ont proposé de réformer l'administration selon des modalités d'intégration plus poussée. Des projets de fusion, de rattachement d'une partie de service à un autre ou de réorganisation des services de l'État au sein d'une entité unique ont été élaborés, en particulier entre les DDE et les DDAF, entre les inspections du travail au niveau départemental ou encore entre les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) et les DDE.

En conséquence, une mission a été confiée au comité des secrétaires généraux des ministères pour qu'il procède à une analyse approfondie de ces propositions pour permettre, dans un premier temps, d'en sélectionner un certain nombre à mettre en œuvre à titre expérimental. Des préfets seront auditionnés pour présenter dans le détail leur projet.

L'EXEMPLE DE LA RÉFORME DÉPARTEMENTALE DANS L'HÉRAULT

Par circulaire du 16 novembre 2004, le Premier ministre a fixé les orientations de la réforme de l'administration départementale de l'État qui s'inscrit dans le contexte plus large de la réforme de l'État, de la deuxième phase de décentralisation, de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

L'impact de ces réformes sur les services de l'État dans le département de l'Hérault, chef-lieu de région et les réflexions menées à l'occasion de l'élaboration du projet d'action stratégique de l'État, ont conduit à faire les propositions suivantes :

- La fusion de services n'a pas paru présenter d'intérêt stratégique, les principales directions départementales pressenties pour être fusionnées selon les orientations de la circulaire (DDE-DDAF), étant actuellement en phase de rapprochement avec leur direction régionale, sans que les transferts de compétences en cours ne remettent en cause leur taille critique.
- La création de délégations interservices (DIS) sera envisagée dans le cas des pôles préexistants dont l'action coordonnée s'est développée depuis plusieurs années. La DIS confirmerait la fonction de guichet unique vis-à-vis des usagers et permettrait un pilotage stratégique plus efficace des actions au travers des délégations accordées au délégué interservices. En outre, elle constituerait un élément réformateur de l'organisation territoriale des services en instituant une gestion transversale des missions, en renforçant les structures locales et en élaborant une position unique.
- S'agissant des missions relevant de politiques évolutives sur le court ou moyen terme, des regroupements fonctionnels au sein de pôles de compétence ont semblé préférables dans un premier temps et présentent l'avantage d'être modulables et souples.

Le projet de réorganisation s'appuie ainsi sur la création de six pôles de compétence : la gestion de l'eau ; l'aménagement du territoire ; la cohésion sociale ; la sécurité sanitaire des aliments ; la gestion des risques ; la sécurité des populations.

Cette organisation est fondée sur des regroupements interservices créateurs de valeur ajoutée dans la mise en œuvre des politiques de l'État reconnues prioritaires. Outre les missions qui leur seront dévolues dans leur domaine de compétence, les pôles seront également chargés, pour ce qui les concerne, du suivi de la mise en œuvre du projet d'action stratégique de l'État dans le département (PASED). Les responsables de pôle devront tenir un tableau de bord de fonctionnement du pôle.

1. Le pôle « gestion de l'eau », placé sous la responsabilité du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, correspond à la mission interservices de l'eau (MISE) reconfigurée en application de la circulaire interministérielle du 26 novembre 2004 relative à la déclinaison de la politique de l'État en département dans le domaine de l'eau et à l'organisation de la police de l'eau et des milieux aquatiques. Le fonctionnement du pôle s'appuiera sur un comité stratégique et un comité permanent. Le pôle intègre une DIS « police de l'eau » dont le délégué sera le directeur départemental de l'agriculture, créée pour une période transitoire de trois ans jusqu'à la mise en place du service unique chargé de la police de l'eau.

2. Le pôle « aménagement du territoire » piloté par le directeur départemental de l'équipement vient renforcer et élargir les missions de l'Atelier départemental d'aménagement, structure créée en 2002 qui associe les services de l'État impliqués notamment dans la préparation des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

3. Le pôle « sécurité sanitaire des aliments » prendra l'appellation de mission interservices de sécurité sanitaire des aliments (MISSA) placée sous la responsabilité du directeur des services vétérinaires. L'arrêté de création interviendra prochainement. Elle pourrait évoluer sous forme de DIS ultérieurement.

4. Le pôle « cohésion sociale » a été constitué en référence à la loi de programmation pour la cohésion sociale. Son pilotage pourrait être assuré par un membre du corps préfectoral. En effet, les trois volets du plan de cohésion sociale (emploi, logement, égalité des chances) requièrent une forte implication des principaux chefs de service, même si la création d'emploi est une priorité dans le département compte tenu du taux de chômage (14,6 %) et de ses implications sociales. Le projet d'arrêté de constitution du pôle prévoit un comité de pilotage stratégique présidé par le préfet et un comité permanent.

5. Le pôle « gestion des risques » couvrirait les aspects industriels du risque et gestion des crises en matière de risques naturels, risques sanitaires et risques technologiques. Son pilotage pourrait être assuré par le délégué départemental de la DRIRE. La constitution de ce pôle est encore en phase de réflexion.

6. Le pôle « sécurité des populations » incomberait au directeur de cabinet du préfet. Ce pôle est en cours de constitution.

Ces regroupements fonctionnels seront accompagnés de mesures, en cours d'étude, portant sur la mutualisation des certaines fonctions ou moyens tels que l'organisation de concours, de formations ; la création d'un répertoire des compétences et des métiers pour favoriser la mobilité interministérielle ; le regroupement des achats ; les nouvelles technologies informatiques et de communication, le site Internet de la préfecture ; la médecine de prévention. La mise en place de ce nouveau schéma d'organisation des services déconcentrés dans le département sera complétée en matière d'organisation de l'État à l'échelle infradépartementale. Les réflexions en cours portent d'une part sur les limites d'arrondissement de la sous-préfecture de Lodève et d'autre part sur une implantation resserrée des services de l'équipement dans le département.

c) La « revivification » des sous-préfectures

Les missions extrêmement variées des sous-préfectures sont assurées par des fonctionnaires du cadre national des préfectures qui assistent le sous-préfet. Elles délivrent de nombreux titres réglementaires, exercent le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, organisent les élections, animent l'ensemble de services de l'État et contribuent largement à la mise en œuvre des politiques à caractère interministériel. Les sous-préfectures, véritables « maisons de l'État » dans l'arrondissement, jouent la carte de la proximité.

L'accueil, l'écoute des habitants de l'arrondissement et le soutien aux entreprises, comme le service au public constituent, en partenariat avec les communes, les principales missions des sous-préfectures. Le sous-préfet est en charge de l'administration générale. Il concourt au maintien de la sécurité et de l'ordre public et veille à la protection des populations. Relais du préfet dans les arrondissements, il se trouve au plus près des préoccupations quotidiennes des citoyens. Il informe le préfet de tous les faits qui se déroulent dans l'arrondissement dans les domaines économique, politique et social. Il assure, sous l'autorité du préfet, la coordination de l'action des services déconcentrés de l'État dans l'arrondissement et la mise en œuvre des politiques interministérielles.

Les innombrables missions du sous-préfet d'arrondissement sont inévitablement modifiées par deux profonds mouvements institutionnels, l'approfondissement de la décentralisation d'une part, la réforme de l'État territorial d'autre part. Pour reprendre l'expression d'un observateur attentif et averti de la question, M. Daniel Canepa, secrétaire général du ministère de l'intérieur, auditionné par le rapporteur, il faut « éviter que les sous-préfectures ne soient l'angle mort de la réforme de l'administration territoriale ». Le besoin d'une présence territoriale affirmée de l'État dans l'arrondissement et d'un renforcement de la coordination des services déconcentrés par le sous-préfet, ainsi que la nécessité d'une relation plus directe entre l'arrondissement et la région est indéniable.

Selon la DNO, les sous-préfets doivent s'affirmer comme des spécialistes reconnus de l'ingénierie territoriale capables de mobiliser les ressources nécessaires à l'aboutissement d'un projet : expertise technique des services déconcentrés, subventions publiques, défense du dossier à Paris ou Bruxelles... Les sous-préfectures ont été définies comme les têtes de pont avancées de l'offre publique. De manière plus générale, la possibilité de confier aux sous-préfets des missions transversales, départementales, voir interdépartementales, constitue une autre piste à explorer, à l'exemple du sous-préfet de Florac, qui s'est vu confier le pilotage de la défense des forêts contre l'incendie pour l'ensemble du département de la Lozère ou encore du sous-préfet de Mulhouse, chargé de la politique de la ville dans le département du Haut-Rhin.

La carte territoriale des sous-préfectures doit être adaptée aux nouveaux modes d'administration du territoire qui résultent à la fois des progrès technologiques et des nouvelles attentes de nos concitoyens, étant rappelé que, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les préfets ont la possibilité de modifier les limites des arrondissements. L'enjeu n'est pas l'organisation elle-même de la présence administrative, mais le maintien d'un rapport réel et concret entre l'usager et le service public. **La réflexion sur la rénovation du rôle des sous –préfets doit s'intégrer dans celle, plus large, sur les services publics et les services au public, afin d'aboutir à une réflexion renouvelée sur la nature de ces services, sur leur adaptation aux territoires et aux mutations actuelles. Pour ce faire, au delà de la consultation, il faut aller jusqu'à un audit global sur la problématique des services publics.**

C. UNE MEILLEURE ORCHESTRATION DES MOYENS AU SERVICE DE LA PERFORMANCE

Conformément à la DNO, la fonction de gestion a été revalorisée. Elle a été fortement mise à l'épreuve dans l'expérimentation des budgets globalisés des préfectures et sa modernisation trouve son prolongement naturel dans le cadre de la gestion par la performance instituée par la LOLF. En effet, les préfectures ont acquis un savoir-faire en matière de globalisation des budgets, de contrôle de gestion et d'indicateurs de qualité, qui leur permettent de s'engager sur des bases saines dans la voie qui s'ouvre au 1^{er} janvier 2006.

1. L'entrée des préfectures dans la culture de la performance

a) Les leçons de la globalisation des crédits

Les nouvelles possibilités offertes par la LOLF ont été anticipées par les préfectures qui ont bénéficié, dès 1999, d'un programme avancé de modernisation de la gestion de leurs crédits.

Décidée par une instruction conjointe des ministres chargés de l'intérieur et de l'économie en date du 17 septembre 1999 et confirmée par une instruction conjointe en date du 25 septembre 2003, une globalisation des crédits gérés par les préfetures a permis de tester en grandeur réelle le principe de fongibilité des crédits qui constituera un des axes de la réforme mise en œuvre sur le fondement de la LOLF.

Depuis 1986, une partie des moyens de fonctionnement matériels des préfetures était réunie sur un chapitre unique, le chapitre 37-10 de la section budgétaire de l'intérieur « Administration préfectorale – Dépenses diverses ». Mais, la plupart des crédits constitués à 80 % des dépenses de personnels étaient gérés directement par l'administration centrale. Dans ce contexte, les marges de manœuvre des préfets en termes de gestion étaient relativement réduites.

La réforme a visé à accroître l'efficacité du réseau des préfetures et des sous-préfetures par la mise en œuvre de deux principes : la souplesse dans la gestion budgétaire et la responsabilisation des préfets et de leurs collaborateurs, selon une logique inscrite dans la LOLF. Dans ce contexte, une enveloppe globale a été attribuée à chaque préfecture. Elle comprend les crédits de fonctionnement, les crédits de maintenance immobilière et les crédits de rémunération. La dotation était notifiée à chaque préfecture pour la durée du contrat liant le ministère de l'intérieur et le ministère des finances. Un premier contrat a été signé entre les deux ministères pour la période 2000-2002 dans le cadre de l'expérimentation initiale. Un second l'a été fin 2003 en vue de la généralisation du dispositif pour la période 2004-2005.

En 2000, les quatre préfetures du Doubs, du Finistère, de l'Isère et de la Seine-Maritime ont expérimenté la formule. Puis l'expérience a été progressivement étendue à 18 préfetures en 2002, à 29 préfetures en 2003 et à 97 préfetures en 2004⁽¹⁾. En 2005, la formule a été généralisée à toutes les préfetures à l'exception de celle de Paris. Au total, près de 1,1 milliard d'euros ont ainsi été globalisés.

Le préfet peut désormais, sous condition de respect d'un plafond d'emplois, librement décider de l'affectation des moyens à telle ou telle mission. Il peut, sans avoir à demander d'autorisation, réaffecter à tout moment les moyens dont il dispose, soit pour faire face à des imprévus, soit pour rationaliser l'organisation du travail.

Des marges de manœuvre sur les crédits de rémunération ont été dégagées par les préfetures en 2004 et redéployés en fonction des priorités locales. La comparaison entre le plafond d'emploi total notifié et l'effectif total réel permet de constater un écart moyen sur l'année 2004 de 600 emplois soit un peu moins de 2 % de l'effectif budgétaire. L'incidence financière de cet écart est d'environ 15 millions d'euros dont 42 % ont servi à améliorer l'environnement quotidien et

(1) Manquaient à l'appel les préfetures de Paris, de Guadeloupe, de Guyane et de La Réunion.

matériel des agents, grâce à un aménagement des locaux ou encore à des investissements informatiques. 20 % ont servi à abonder le régime indemnitaire de fin d'année et à recruter des vacataires pour compenser les pics d'activité. Les performances des préfetures ont été significativement améliorées en 2004. Les délais de délivrance des titres ont été plus courts. Les coûts ont été réduits. La productivité s'est accrue.

Ainsi, ont été constatées une réduction de 53 % des délais de traitement des dossiers de demandes de carte nationale d'identité et une réduction de 30 % des délais de délivrance des passeports, ainsi qu'une amélioration de 30 % du taux d'exercice de sécurité civile pour les installations SEVESO II seuil haut et une réduction de 14,5 % du délai moyen de mandatement. Des résultats en termes de coût ont également été enregistrés. Par exemple, les dépenses de téléphonie ont été réduites de 12 % en 2004 après une première réduction équivalente en 2003. Le coût d'acquisition et de location des équipements informatiques par agent a été réduit de 7 %, le coût des fournitures informatiques par poste de travail a été réduit de 9 % et le coût des fournitures de bureau par agent a été réduit de 7 %.

b) Le renforcement du rôle financier du préfet

— Une implication traditionnellement faible dans la discussion budgétaire

Traditionnellement, le préfet n'est pas considéré comme une autorité clef du processus budgétaire, même s'il a la charge de la bonne exécution du budget de l'État dans son ressort. Cette vision doit cependant être relativisée. En effet, les préfets sont ordonnateurs secondaires uniques de droit commun des budgets. Par ailleurs, leur rôle dans la programmation territoriale du budget de l'État en liaison avec le développement de la planification et de la contractualisation, s'est renforcé au fil des années. Ainsi, le préfet de région possède une compétence de programmation et de répartition des crédits d'investissements civils déconcentrés de l'État.

En outre, il faut rappeler qu'avant 1982, sous l'égide de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) – devenue récemment délégation interministérielle à la compétitivité et à l'aménagement des territoires (DIACT) –, les préfets de région pouvaient proposer des redéploiements d'un ministère à l'autre au sein des enveloppes prévisionnelles allouées à leur région. Après cette date, grâce aux contrats de plan entre l'État et les régions, les administrations centrales ont redécouvert la capacité des préfets à mobiliser les différents acteurs locaux sur des enjeux financiers. Mais la part de l'État dans ces enjeux financiers représente une part relativement faible du total de son budget.

Une série de pratiques développées sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959 conduisait à limiter les possibilités d'amélioration de la gestion dans les services déconcentrés. La dispersion des chapitres budgétaires, la nécessité de mobiliser de multiples lignes de crédits pour mener à bien une politique, les différences de rythmes dans la délégation de crédits issus de différents ministères,

l'appel à des fonds de certains opérateurs de l'État transitant hors du circuit du Trésor compliquaient considérablement la tâche des gestionnaires. La notion de services votés avait fini par se transformer en droits acquis qui, ajoutés à l'absence de marges de manœuvre dans les services déconcentrés, se traduisaient par une absence d'initiative.

— *Une implication plus grande dans la territorialisation du budget de l'État*

Le décret du 29 avril 2004 a donné aux préfets un rôle central dans le processus budgétaire au niveau territorial. Ils sont les garants de l'« interministérialité » et doivent faire valoir les priorités de l'action de l'État sur le territoire.

Ils doivent valider l'organisation financière des BOP déconcentrés et définir ainsi les conditions de la nouvelle gestion publique. Or, 90 % du budget de l'État français est mis en œuvre et dépensé au niveau déconcentré. Le préfet de région intervient dans la procédure budgétaire déconcentrée en amont de la programmation des crédits en proposant, le cas échéant, aux ministres intéressés les éléments d'un programme ou d'une action d'un programme. Au stade de la programmation, il émet notamment un avis sur les projets de budgets des services déconcentrés pour les missions relevant de son autorité. Le SGAR prépare ces avis en s'appuyant sur l'expertise des services de la trésorerie. Il veille à une approche transversale des programmes ainsi qu'au respect des priorités de l'action interministérielle définies par le préfet.

Le CAR a repris les attributions préalablement exercées par la conférence administrative régionale dans ce domaine et pourra, de surcroît, être consulté sur les modalités de mise en œuvre territoriale des programmes tels qu'ils seront définis par la loi de finances à compter du 1^{er} janvier 2006 et sur les propositions du préfet de région ou des chefs de services relatives à la structure des programmes, en particulier lorsque leur mise en œuvre intéresse plusieurs services régionaux.

**LE RÔLE DU PRÉFET DANS LA MISE EN COHÉRENCE DES MOYENS DE L'ÉTAT
DANS LA RÉGION : L'EXEMPLE DU LANGUEDOC-ROUSSILLON**

Une réflexion conjointe a été menée par le SGAR et la trésorerie générale dès le printemps 2005 afin de définir les circuits de dialogue et d'examen des BOP. Le processus arrêté a fait l'objet de débats dans les réunions préparatoires du CAR dites « Pré-CAR » et d'une formalisation au travers d'une note méthodologique adressée aux services. Adopté en CAR le 19 septembre 2005, il vise deux objectifs :

— associer le préfet de région le plus en amont possible du dialogue de gestion et ce, dès la communication de la directive relative aux orientations annuelles pour ce qui concerne les BOP à enjeux ;

— privilégier des relations itératives entre les responsables de BOP et le SGAR lors de la construction des BOP, afin de faciliter et de fluidifier l'instruction des dossiers, et préparer l'avis du préfet

et du contrôleur financier.

Le processus arrêté comporte les mesures suivantes :

- une collaboration étroite entre la trésorerie générale de région et le SGAR par un partage intégral de l'information avec l'ouverture d'un espace dédié sur le site Extranet de la préfecture de région, également accessible aux responsables de BOP et d'UO ainsi qu'aux préfets de département ;
- l'élaboration d'un tableau de bord de suivi, partagé par la trésorerie générale et le SGAR ;
- une articulation avec les préfets de département qui donneront délégation aux responsables d'UO par le biais du site Extranet et des Pré-CAR et CAR ;
- une fiche de suivi des BOP, conjointe trésorerie générale et SGAR, qu'il incombe aux responsables de BOP de renseigner dès l'ouverture du dialogue de gestion, puis de compléter jusqu'à la clôture et l'évaluation, et qui sera également mise en place pour les BOP départementaux de la région ;
- la rédaction d'un schéma d'organisation financière type au niveau régional, ainsi que de modèles d'arrêtés de délégation de signature, sur la base des modèles nationaux ;
- le partage avec les responsables de BOP des tableaux d'indicateurs de résultat et de performance.

Conformément aux recommandations ministérielles, la sélection d'une quinzaine de BOP à enjeux a été effectuée. Ceux-ci correspondent aux priorités affichées par l'État en région et font l'objet d'un examen plus soutenu, notamment avec le concours des services du trésorier-payeur général en qualité d'expert, et d'une présentation en CAR, si possible précédée d'un débat en Pré-CAR. Cependant, tous les BOP seront transmis par le préfet de région aux responsables de programmes concernés, accompagnés de son avis. Le CAR en sera systématiquement informé, même *a posteriori*.

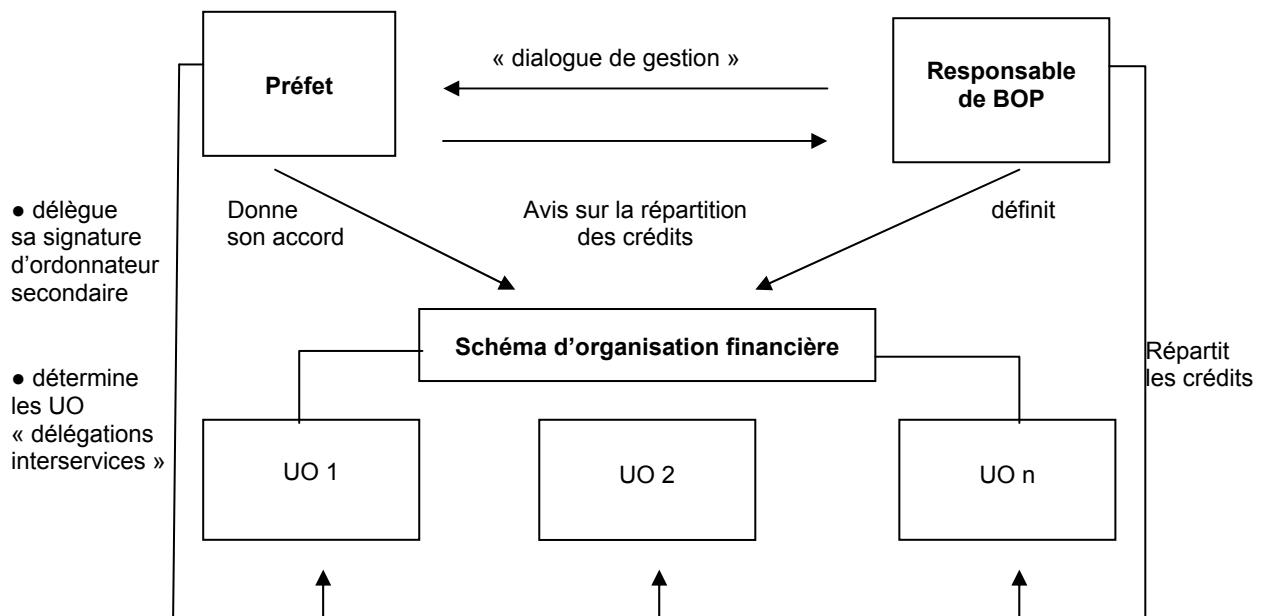
Il est à noter que les outils élaborés en Languedoc-Roussillon, conjointement par le SGAR et la trésorerie générale, et qui visent à dématérialiser au maximum la préparation des BOP pour, à la fois, accélérer le processus et permettre le plus large partage de l'information entre tous les acteurs, ont été « labellisés » par le groupe de travail mixte préfets / trésoriers-payeurs généraux qui a diffusé son rapport sur l'avis du préfet en juillet 2005.

L'objectif assigné est d'examiner tous les BOP à enjeux au CAR du 25 octobre 2005 et d'avoir émis un avis sur l'intégralité des BOP d'ici la mi-novembre, sous réserve que les responsables de BOP aient pu disposer des éléments indispensables dans ce délai contraint.

S'agissant des investissements civils, les modalités de consultation du CAR sont maintenues à titre conservatoire, dans l'attente des modifications qui seront apportées à la distinction entre crédits d'investissements et de fonctionnement après le 1^{er} janvier 2006. Enfin, par souci de simplification, la référence aux échéances du 15 juin et du 30 novembre, qui encadraient la consultation de la conférence administrative régionale en matière budgétaire, a été supprimée.

Le déploiement des nouveaux modes de gestion est donc au cœur des préoccupations des services préfectoraux. S'ils ont bénéficié de l'expérience de la globalisation, les efforts à fournir restent importants. Pour la préparation du présent projet de loi de finances, de nombreuses administrations centrales ont tardé à transmettre les éléments nécessaires au dialogue de gestion avec leurs échelons déconcentrés, ce qui rend la tâche des préfets particulièrement ardue. Cette situation doit être mise en relation avec l'ampleur des bouleversements induits par la mise en œuvre de la LOLF. Au fil des années, le dialogue de gestion ne peut que s'enrichir.

Rôle respectif du préfet et du responsable de BOP dans l'exécution du BOP déconcentré



— *Un élément moteur du développement de la culture de la performance*

Le préfet de région veille au développement d'une culture du résultat, s'agissant tant du suivi des objectifs des BOP que de celui des actions du PASER.

Pour ce faire, le préfet de région et le CAR disposent d'un tableau de bord de la mise en œuvre des politiques publiques dans la région. Ce document, combinant des indicateurs physiques et des indicateurs financiers, est établi par le SGAR, en liaison avec le trésorier-payeur général de région. Il intègre les éléments fournis par les services à partir des systèmes de contrôle de gestion mis en place dans le cadre de chaque programme ministériel.

Sous l'autorité du préfet de région, le SGAR est désormais chargé de développer la mise en commun des moyens des services de l'État en région. Il s'agit de généraliser et de poursuivre les initiatives déjà prises en s'appuyant, dans un cadre conventionnel, sur les outils de coopération que sont notamment la délégation interservices et la délégation de gestion.

Le périmètre de mutualisation portera, dans l'immédiat, sur les domaines suivants :

— l'organisation des concours de recrutement pour les corps d'agents à statut commun ou dont les modalités de recrutement sont proches. Sont concernés à titre principal les catégories B et C de la filière administrative ainsi que les personnels techniques à statut commun ;

— l'action sociale, et en particulier les offres de services collectifs (restauration, logement) ainsi que les réseaux de professionnels de soutien (service social, médecins de prévention), et la formation interministérielle à travers les délégations interdépartementales à la formation ;

— la communication sur les politiques de l'État.

Les préfets de région ont également été chargés d'étudier les modalités d'une optimisation des ressources entre les services déconcentrés de l'État dans les domaines des études, des techniques de l'information et de la communication, de l'expertise juridique, de l'immobilier et de la logistique ainsi que de tout autre thème vous paraissant opportun. **L'essentiel du succès de la LOLF dépendra donc des pratiques que les préfets développeront. Cette réforme permet de donner au préfet, dans un rôle moderne, le pouvoir de superviser la coordination des crédits d'Etat, toutes administrations confondues, afin d'éviter les incohérences, ceci ayant la vertu de permettre d'assurer l'efficacité des politiques publiques et de répondre à certains indicateurs conformément à l'esprit de la LOLF.**

c) La construction d'un authentique dialogue de gestion

— *La mise en place d'outils intégrés*

Le système d'information à la disposition des préfets doit permettre de territorialiser le budget de l'État, c'est-à-dire d'autoriser les comparaisons d'un territoire à l'autre, d'un service à l'autre. Figurant au programme de développement de l'administration électronique dit « ADELE », l'enrichissement de l'infocentre territorial dit INFOPREF est un élément fondamental de la modernisation des services préfectoraux. En effet, il permet d'améliorer à la fois le travail des agents publics et l'organisation des services publics. Ce système d'information commun à toutes les préfectures a été ouvert en 2002.

Pour conforter leur rôle interministériel dans le cadre d'un État territorial reconfiguré, des moyens efficaces d'animation des politiques publiques doivent mis à la disposition des préfets de région et de département, par le biais notamment de l'adaptation d'INFOPREF dans le cadre de la généralisation de la globalisation des budgets des préfectures en 2004 et de la perspective de la mise en œuvre des dispositions de LOLF, mais aussi par le biais de l'intégration des sous-préfectures aux systèmes d'indicateurs par la normalisation des données permettant à celles-ci une comparaison de leurs actions et de leurs résultats.

INFOPREF regroupe l'ensemble des indicateurs de gestion nécessaires au pilotage de l'activité interne de chaque préfecture. Il permet d'évaluer les performances en se référant à un système commun d'indicateurs. La plupart des indicateurs associés aux objectifs du programme « Administration territoriale » sont extraits de cette base de données ou y seront intégrés dans l'année. C'est l'instrument principal

de suivi et de pilotage de la performance. Il comprend cinq outils qui fournissent des données chiffrées utiles à la prise de décision :

— la base locale d'information sur les services de l'État (BALISE) réunit 58 indicateurs restituant le contexte démographique, économique et social du département ainsi que les données relatives à la sécurité publique et routière. Ces indicateurs donnent la possibilité de mettre en perspective les résultats de l'activité des préfetures évalués par les autres systèmes de l'infocentre territorial, à l'exemple de la population du département ou du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ;

— la base des indicateurs de gestion optimisée (INDIGO) regroupe 86 indicateurs de résultats non financiers des services de la préfeture et de ses sous-préfetures. L'ensemble des missions et des fonctions logistiques est couvert par des indicateurs de volume d'activité, d'efficacité (résultats rapportés aux objectifs fixés), d'efficience (résultats rapportés aux moyens mis en œuvre pour les atteindre) ou de qualité. Ces données concernent, par exemple, le délai de traitement des demandes de cartes nationales d'identité, le taux d'appels perdus ou encore le nombre de titres délivrés par agent ;

— la base CONCORDE propose 29 ratios budgétaires rapportant les coûts aux facteurs générant la dépense, tels que le coût d'entretien du parc automobile par kilomètre parcouru ou les coûts du téléphone par agent ;

— la comptabilité analytique des préfetures globalisées, ANAPREF, mis en place en 2004, ventile les dépenses de fonction et de rémunération par mission et fonction logistique. Elle permet aux préfetures de comparer entre elles le choix d'allocation des moyens qui sont à leur disposition et, d'autre part, à l'administration centrale de calculer le coût des actions du programme « Administration territoriale » ;

— l'application d'aide à la répartition, comparaison et ajustement des effectifs (ARCADE) est un outil de répartition des effectifs. Pour chaque mission ou fonction, il calcule la part des emplois budgétaires à laquelle peut prétendre la préfeture en fonction de son activité et de son contexte socio-économique ;

— depuis 2004, un système d'aide à la répartition des dotations de fonctionnement appelé « estimateur des dotations de fonctionnement des préfetures » (ESTIDOT) fait le pendant d'ARCADE pour le fonctionnement.

Ces outils sont alimentés en général par une saisie directe d'informations, et de façon marginale par des transferts de données dont le niveau d'automatisation est variable. La consolidation des indicateurs en vigueur dans les préfetures des départements d'une région, doit pouvoir être assurée au niveau du préfet de région, tandis que doivent être définis des indicateurs particuliers à l'égard des sous-préfetures. Des comités de suivi des indicateurs sont organisés localement. Cha-

que préfecture sélectionne au sein d'INDIGO, BALISE et CONCORDE les indicateurs de contexte, de moyens, d'efficacité et d'efficience les plus utiles pour le suivi de son activité, compte tenu des objectifs prioritaires définis par le préfet. Elle élabore, si nécessaire, d'autres indicateurs prenant en compte les spécificités de son activité. Ce système d'information permet de développer le dialogue de gestion exigé par une bonne mise en œuvre de la LOLF.

— *Le développement du dialogue de gestion*

En contrepartie de l'autonomie budgétaire accordée, les préfectures globalisées ont mis en place un dispositif de dialogue de gestion complété par un contrôle de gestion qui a anticipé le volet performance de la LOLF. Ce contrôle de gestion s'appuie sur quatre principes.

En premier lieu, il est conduit à l'échelon de chaque préfecture sous la responsabilité du préfet.

En deuxième lieu, il n'est pas réservé à un spécialiste, mais doit faire l'objet d'une appropriation par l'ensemble de l'encadrement et des agents de la préfecture. Un contrôleur de gestion a été nommé dans chaque préfecture pour le coordonner.

En troisième lieu, il s'articule autour, d'une part, de sept missions – que sont la représentation de l'État, la sécurité, la réglementation, la délivrance des titres, les relations avec les collectivités territoriales, les actions interministérielles et le SGAR – et, d'autre part, des fonctions logistiques exercées par la préfecture, qui constituent les cadres de mesure des performances. Les actions la LOLF sont obtenues par regroupement de ces missions.

Dix-sept indicateurs environ de la performance globale des préfectures sont extraits, par l'administration centrale, des systèmes INDIGO et CONCORDE. Depuis 2003, est ainsi proposé aux préfectures un objectif national, le plus souvent décliné par taille de préfecture et à horizon pluriannuel, pour chacun de ces indicateurs. Il revient à chaque préfecture d'en prendre compte pour déterminer son propre objectif. Si l'analyse de sa situation fait apparaître qu'elle ne peut réussir à l'atteindre ou qu'elle peut faire mieux, la préfecture a la possibilité de se fixer un objectif différent.

La remontée des objectifs fixés au plan local vers l'administration centrale permet ensuite de s'assurer que leur moyenne correspond effectivement à l'objectif national, d'entamer un dialogue avec les préfectures s'en éloigneraient trop, voire le cas échéant de réviser l'objectif national s'il est jugé inadéquat.

Le principe de déconcentration qui fonde l'organisation du contrôle de gestion, doit toutefois être compatible avec le maintien d'une cohérence d'ensemble de l'action des préfectures dans l'exécution des priorités gouvernementales. Les entre-

tiens de gestion conduits au sein du ministère de l'intérieur – qui ont été relevés comme une bonne pratique par la direction de la réforme budgétaire du ministère de l'économie – sont l'occasion de vérifier que chaque préfecture décline ses priorités dans cette cohérence d'ensemble. Ils mettent en présence, tous les trois ou quatre ans, au cours d'une journée l'ensemble de l'encadrement de la préfecture et les représentants des directions de l'administration centrale.

L'exercice préparé par la préfecture qui établit un dossier retraçant l'activité par mission, permet de faire un état des lieux approfondi dégagant les points forts et les points faibles. Il conduit à retenir pour l'avenir des objectifs prioritaires pour l'action externe de la préfecture et pour la gestion interne des moyens. L'entretien de gestion permet de formaliser pour chaque préfecture un document de référence – le relevé de conclusions de l'entretien de gestion validé par le préfet et le secrétaire général du ministère – qui fixe des priorités pour l'action externe de la préfecture et précise les moyens internes à mettre en œuvre pour les atteindre.

Enfin, un « rebasage » des dotations des préfectures dont l'objectif est d'atteindre une répartition plus équitable des moyens a été lancé en 2004. Ce rebasage, qui permet de transférer des emplois et des crédits de fonctionnement des préfectures les plus sur-dotées vers les préfectures les plus sous-dotées, est fondé sur une évaluation objective fournie par les instruments de contrôle de gestion, permettant ainsi un utile rééquilibrage.

Comme le rapporteur a pu le constater lors de ses déplacements en région et des entretiens qu'il a conduits à Paris, les personnels préfectoraux sont particulièrement impliqués dans le changement de culture que constitue la mise en œuvre de la globalisation et de la LOLF. La **responsabilisation des agents** porte ses fruits et le dialogue de gestion a permis de dégager des moyens supplémentaires qui ont bénéficié directement à ceux qui en étaient à l'origine.

Les marges dégagées ont permis d'améliorer la qualité de services auprès des usagers grâce à la rénovation des locaux et des guichets en particulier, les conditions d'exercice des missions par le biais de la rénovation des bureaux, d'actions de formation, d'achat de matériel informatique ou du renouvellement du parc automobile. Elles ont pu servir également à entretenir le parc immobilier, voire, comme dans la préfecture du Vaucluse, à mettre en place un système d'intéressement des agents par le biais des indemnités et primes collectives.

Le rapporteur insiste sur la nécessité de continuer à stimuler ce cercle vertueux. Il ne faudrait pas qu'avec le temps les marges de manœuvre obtenues par une gestion dynamique soient entamées par une remontée en administration centrale soucieuse de faire face à des « gels » de plus en plus rigoureux. Il convient aussi de ne pas négliger la « lourdeur » de certaines restitutions demandées par l'administration centrale. Mais ces **défauts de jeunesse** pourront être corrigés avec le temps, une fois que la confiance se sera renforcée entre échelon central et échelons déconcentrés.

À cet égard, il faut se souvenir des leçons des expérimentations qui ont montré que le contexte budgétaire contraint a souvent conduit les expérimentateurs, au-delà même des seules préfectures d'ailleurs, à être prudents sur l'exercice de la fongibilité. Des réserves ont ainsi été constituées, soit à l'échelle nationale pour couvrir les aléas de gestion ou ajuster et modifier la répartition initiale des dotations initiale, soit à l'échelle locale. C'est pourquoi, dans la majeure partie des expérimentations, l'exercice de fongibilité n'a été pratiqué qu'en fin d'année ⁽¹⁾.

2. Les projets structurants du programme

a) La diminution des tâches de guichet : INES et SIV

— La modernisation des titres d'identité

Des mesures de simplification sont déjà intervenues dans le domaine de la modernisation des titres ces dernières années. Par exemple, depuis 2002, la carte nationale d'identité et le passeport font l'objet d'un formulaire unique. Mais, dans les prochaines années, l'action relative aux activités de délivrance de titre sera dominée par le développement de l'identité nationale électronique sécurisée (INES), qui vise à protéger les documents d'identité contre la fraude et à rendre plus difficile la présentation de faux documents grâce à des identifiants biométriques. Il s'agit aussi de simplifier les démarches des citoyens et de promouvoir le développement de l'administration électronique. Ce chantier a fortement évolué ces derniers mois. Des dispositions européennes obligent à mettre rapidement en œuvre un passeport biométrique ⁽²⁾.

Dès 2006, sera conduite ainsi la généralisation du passeport électronique, qui fera l'objet d'une production centralisée et « externalisée » des titres, ce qui permettra, comme dans le cas du nouveau SIV, de dégager des emplois dans les préfectures. Avant la fin de l'année 2005, la délivrance des passeports électroniques sera opérationnelle à Paris et dans sa proche périphérie. Au printemps 2006, le dispositif sera étendu à l'ensemble des départements.

Mais la carte d'identité électronique constitue un projet d'une autre ampleur. Pour l'utilisateur, l'intérêt sera double. Il pourra payer ses impôts, inscrire son enfant à l'école, déposer une demande de permis de démolir, voire porter plainte, sans avoir à se déplacer. Il pourra ensuite disposer d'un document d'identification que l'administration reconnaîtra et qui l'autorisera à utiliser les données déjà en sa possession. L'utilisateur ne sera plus contraint, dès lors, à reconstituer l'ensemble de

(1) Voir Ministère de l'économie, direction de la réforme budgétaire, Expérimentations 2004, Bilan et enseignements, avril 2005.

(2) L'Union européenne établit des normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments de biométrie intégrés dans les passeports des citoyens de l'Union. Ce passeport européen pourrait contenir la photographie numérisée de la personne ainsi que les empreintes digitales, également sous forme numérique. À partir de l'adoption du règlement, les États membres disposeront de 18 mois pour mettre en œuvre la photo numérisée et de trois ans pour l'intégration des empreintes digitales.

son dossier à chaque nouvelle démarche ou ouverture de droit. La carte nationale d'identité électronique permettra par ailleurs la délivrance de prestations sur des automates. Des systèmes, à l'image des automates bancaires, pourront délivrer des formulaires pré-remplis, des titres, des renouvellements de titres et enregistrer des déclarations à tout moment.

Il ne s'agit pas de revenir sur des évolutions qui sont pour certaines nécessaires, mais de bien mesurer où l'on veut aller, sous quelles conditions et à quel prix. Une réflexion sur les modalités juridiques et financières de ce projet a été lancée.

— *Le nouveau système d'immatriculation des véhicules*

Le nouveau SIV a été présenté en juin dernier. Le projet de création d'un nouveau système d'immatriculation des véhicules est né de la constatation du vieillissement du système de gestion des cartes grises et des serveurs informatiques, qui atteignent leurs limites et ne se prêtent plus qu'à des évolutions techniques de faible ampleur. Or, l'État a souhaité engager un vaste programme de simplifications en faveur des usagers et il était donc devenu indispensable de modifier en profondeur le système d'immatriculation. À ce premier élément de justification de la démarche s'ajoute l'expiration prochaine du dispositif de numérotation, datant de 1950. Ainsi, à Paris, la série actuelle doit s'achever d'ici une douzaine d'années. Aussi, le ministère de l'intérieur, en liaison avec le ministère chargé des transports, a engagé dès 2001 une réflexion sur le remplacement du système d'immatriculation en vigueur par un autre plus durable, plus sûr, plus performant, adapté au développement de l'administration électronique.

La réforme concerne plus de 40 millions de conducteurs pour un parc d'environ 50 millions de véhicules immatriculés. Chaque année, près de 13 millions de cartes grises sont délivrées, dont 3 millions pour les achats de véhicules neufs, plus de 6 millions pour les véhicules d'occasion changeant de propriétaire et le reste pour diverses modifications. Plus de 10 millions d'opérations liées à l'immatriculation des véhicules mais ne donnant pas lieu à la délivrance d'une carte grise, portant par exemple sur un certificat de non-gage par exemple, sont également effectuées chaque année. En tout, ce sont 23 millions d'opérations liées à des immatriculations qui sont réalisées annuellement et plus de 50 millions de consultations diverses.

La réforme est fondée sur le principe d'une immatriculation unique du véhicule, de sa mise en service jusqu'à sa destruction. Il s'agit d'abord de simplifier les démarches des propriétaires.

Le numéro sera issu d'une série de 7 caractères alphanumériques formée successivement de 2 lettres maximum, 1 tiret, 3 chiffres maximum, 1 tiret, 2 lettres maximum. Le numéro sera attribué chronologiquement dans une série nationale unique. Le logo « F » sur fond bleu surmonté des étoiles de l'Europe qui figure sur la partie gauche depuis le 1^{er} juillet 2004 reste obligatoire. Il sera possible, sur la partie droite de la plaque et sur un fond bleu, d'apposer un identifiant territorial correspondant à une région, sous la forme d'un logo réglementé, et à un département, sous la forme du numéro actuel du département.

Les usagers pourront faire réaliser leur carte grise en passant par un concessionnaire automobile et ne seront plus obligés, sauf cas particuliers, de se rendre en préfecture. Les préfectures élargiront leur activité au contrôle et au conseil des professionnels. La mise en œuvre, à partir de 2008, permettra également d'assurer une meilleure sécurité des immatriculations et de lutter contre les vols.

À terme, 60 % des 23 millions d'opérations qu'exige le fonctionnement du SIV pourront être dématérialisés. La réduction des activités de guichet permettra de supprimer plusieurs centaines de postes et de requalifier des emplois de catégorie C en emplois de catégorie B à l'horizon 2010. L'investissement prévu devrait atteindre 13 millions d'euros entre 2005 et 2009, dont 4 millions en crédits de paiement dès 2006.

b) Le perfectionnement du contrôle de légalité

En application du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution disposant que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* », le préfet exerce un contrôle *a posteriori* sur les actes des collectivités territoriales et des établissements publics. Il est tenu de vérifier leur régularité juridique et le cas échéant, de les déférer devant le juge administratif. La réduction du nombre d'actes des collectivités territoriales et établissements publics non conformes est donc un objectif majeur.

Dans un environnement juridique de plus en plus compliqué et foisonnant, les collectivités territoriales ont de plus en plus besoin de sécurité juridique. Nombreuses sont celles qui attendent du contrôle de légalité une garantie de régularité juridique. Or, il n'est pas rare qu'à l'occasion d'un contrôle d'une chambre régionale des comptes, par exemple, soit contestée une délibération qui avait pourtant passé l'examen du contrôle de légalité. Et il n'est pas besoin d'évoquer les risques de poursuites pénales.

L'obligation du contrôle des actes des collectivités territoriales ne saurait garantir de manière absolue la légalité de tous les actes. Le flux d'actes lui-même l'interdirait. L'obligation de transmission pèse, en effet, sur un nombre considérable d'actes, compris entre 7,2 et 7,7 millions par an. Dans ces conditions, les pré-

fectures n'ont d'autres choix que de se livrer, dans la plupart des cas, à un contrôle peu étendu. Le diagnostic établi récemment par la mission chargée de l'audit sur le contrôle de légalité est, de ce point de vue, relativement sévère ⁽¹⁾.

Dans ces conditions, le perfectionnement du contrôle de légalité devient une priorité. L'action n° 3 du programme « Administration territoriale », retraçant notamment l'activité des préfetures chargées de contrôler la légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et de les déférer devant le juge administratif en cas d'irrégularités, en prend acte. L'objectif n° 3 du programme vise à réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics. L'objectif n° 4 prévoit de moderniser le contrôle de légalité.

Pour suivre l'évolution des résultats au regard de l'objectif n° 3, trois indicateurs ont été définis. Le premier est le taux de contrôle des actes prioritaires reçus par la préfeture, qui permet de mesurer la capacité du préfet à assumer sa mission de contrôle en fonction d'une stratégie qu'il aura préalablement arrêtée. Une priorité a été accordée aux actes de commande publique, de la fonction publique territoriale, d'urbanisme et aux décisions de police. Le deuxième est le taux de déferés gagnés par le préfet, qui atteint 85 % en 2005. Le troisième est le taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables.

Pour mesurer l'évolution des services pour atteindre l'objectif n° 4, un seul indicateur a été retenu : le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES. Ce projet permet la dématérialisation des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité. Un prototype a été ouvert en décembre 2003 dans les Yvelines. La plate-forme définitive de réception des actes est en phase de tests. Au premier trimestre 2005, outre les Yvelines, trois autres préfetures, dans le Val-d'Oise, les Alpes-Maritimes et le Rhône, étaient équipées. La coordination des projets doit s'effectuer prioritairement avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dont le projet HELIOS couvre le « champ budgétaire » : des complémentarités existent entre les deux projets et des synergies doivent ainsi être recherchées entre les préfetures et le réseau des comptables du Trésor public.

Outre la définition de priorités et la télétransmission des actes que les préfetures s'attachent à développer ⁽²⁾, la spécialisation croissante des agents chargés de cette mission complexe doit renforcer le rôle des préfetures et la coopération interservices. Un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité a ainsi été mis en place en septembre 2002 à Lyon pour couvrir plusieurs régions.

(1) *Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, inspection générale des finances, inspection générale de l'équipement, inspection générale de l'environnement et inspection générale de l'agriculture, Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juillet 2003.*

(2) *La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dans son article 139, a ainsi facilité la transmission par voie électronique des actes.*

L'effort doit porter sur le conseil en amont des décisions. Or, cet effort, entrepris par de très nombreuses préfectures, comme le rapporteur a pu le constater lors de ses déplacements, n'est pas quantifié. Les indicateurs retenus par le PAP ne constituent que l'écume de l'activité réelle des services chargés du contrôle de légalité. Il conviendrait donc d'entamer une réflexion approfondie sur la mesure de cette activité, afin de mieux rendre compte des efforts assurés par ces services.

Il y a trop aujourd'hui d'imprécisions et de complexités, ce qui amène à un fossé de plus en plus grand entre l'élu et le citoyen, à une responsabilisation accrue des élus locaux, amenant jusqu'à une discordance, parfois, ou à une stratification des contrôles juridictionnels, administratifs et financiers. Cela doit conduire à une réflexion sur le contrôle même de la légalité, à une analyse des causes de dysfonctionnements à partir des jurisprudences administratives, judiciaires et financières, avec création de pôles de compétence public-privé permettant de sécuriser au mieux la gestion publique.

c) La dynamisation de la gestion des ressources humaines

L'évolution des missions des services préfectoraux, telle que prévue par la DNO doit se traduire dans les prochaines années par une adaptation du niveau des effectifs et une plus grande qualification des emplois.

— De nouvelles contraintes

Les préfectures emploient plus de 28 000 personnels administratifs et techniques. Leur animation est confiée à 109 préfets, 430 sous-préfets et 26 SGAR. La structure du cadre national des préfectures est essentiellement constituée de personnels administratifs avec 3 800 agents de catégorie A, 5 500 de catégorie B et 15 000 de catégorie C, auxquels s'ajoutent 3 700 agents relevant de corps ou d'emplois techniques et spécialisés œuvrant dans les services logistiques et techniques et pour les systèmes d'information et de communication. Ainsi, la proportion d'agents de catégorie C apparaît particulièrement forte.

Les « métiers » de nombre d'agents des préfectures évolueront, des compétences nouvelles ou des fonctionnalités particulières se développent, certains types d'emplois vont disparaître. Ces évolutions s'inscriront dans le renouvellement des effectifs, accéléré dans quelques années par des départs en retraite plus massifs. Le solde des entrées et des sorties évoluera ainsi de moins 600 à moins 1 000 emplois par an, selon les années. Le seuil haut de cette évolution se situera dans les années 2011 à 2014. Il concernera dans un premier temps les agents de catégorie A, avant de concerner ceux des catégories B puis C.

Les fonctions en décroissance seront, à titre principal, celles qui relèvent de la délivrance des passeports à partir de 2006, des cartes nationales d'identité et des cartes grises à partir de 2008, du pôle du conducteur, du suivi de certaines politiques interministérielles, des médailles et décorations, des fonctions d'accueil et de

régie et de certaines fonctions logistiques. En revanche, seront en forte croissance les fonctions qui concernent la sécurité tant intérieure que civile, les droits des étrangers, le contrôle de la légalité, l'environnement et le développement durable, la communication, le contrôle de qualité, mais aussi l'ingénierie budgétaire liée au suivi de la LOLF.

— *La nécessité d'un plan dynamique de gestion des ressources humaines*

Pour prendre en compte ces nouvelles contraintes, un plan de gestion des ressources humaines accompagnant la mise en œuvre de la DNO a été défini. En premier lieu, est prévue la suppression, d'ici 2010, de 1 500 emplois en administration centrale et en préfectures par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, en cohérence avec l'évolution des missions. En deuxième lieu, 4 700 postes seront requalifiés en cinq ans grâce à un plan de formation ambitieux. En troisième lieu est programmée la fusion de l'ensemble des corps administratifs des préfectures, de la police et l'administration centrale), permettant de passer de douze corps, seize en comptant ceux de l'outre-mer, à quatre corps et qui s'accompagnera de nouvelles possibilités de promotions.

La requalification et la fusion seront intégralement autofinancées par les suppressions d'emplois. Ce plan a été discuté avec les organisations syndicales et devrait être mis en œuvre dès 2006.

Ainsi, pour 2006, 175 emplois seront supprimés, tandis qu'une enveloppe de 2,7 millions d'euros permettra la requalification de 670 postes, dont 616 en préfecture, soit deux fois et demi de plus que ce qui était inscrit dans la loi de finances initiale pour 2005. 6 millions d'euros seront consacrés au plan de rattrapage indemnitaire de la moyenne des autres ministères pour les personnels administratifs et techniques d'administration centrale et de préfecture. Le régime indemnitaire aura ainsi progressé globalement de 40 % depuis 2002. La revalorisation des indemnités du corps préfectoral sera également poursuivie.

La création d'une filière unique des personnels des systèmes d'information et de communication et la fusion des corps d'ingénieurs des services techniques du matériel seront achevées en 2006. La fusion des corps administratifs sera lancée, offrant une meilleure gestion et des parcours professionnels plus variés.

Le rapporteur insiste sur la nécessité d'accompagner l'ensemble de ces efforts par la modification des modes de recrutement et de la formation, ce qui passe par une professionnalisation des épreuves, une diversification des viviers de recrutement par le « troisième concours » et par le développement des formations en soutien de la promotion interne.

d) L'accélération de la modernisation du fonctionnement et de la politique immobilière

— *Une constante des plans pluriannuels de modernisation à la directive nationale d'orientation*

Les efforts de modernisation des préfectures ont été constants.

Il suffit de rappeler à cet égard le plan de modernisation qui a été mis en œuvre sur la période 1990-1995, qui se fondait déjà sur l'idée directrice que les préfectures doivent constituer le pivot de l'administration territoriale dans un État déconcentré. Un fonds de modernisation avait été créé en soutien, ce qui a permis de moderniser les services notamment grâce à l'informatique, à améliorer la qualité du service rendu aux usagers ou encore à développer les actions de formation des personnels. Parallèlement à cette politique de modernisation conduite à partir des crédits de fonctionnement, le ministère de l'intérieur avait engagé au cours de la même période un programme d'investissement immobilier qui a consacré plus de 30 millions d'euros aux « désimbrications » des préfectures avec les conseils généraux.

Un nouveau plan pluriannuel de modernisation des préfectures a été adopté à la fin de l'année 2001, à la suite des Assises nationales des préfectures organisées le 23 novembre 2000 à Lyon. Ce plan reposait sur trois objectifs, la redéfinition du rôle des préfectures, la mise en place d'une administration plus efficace, plus responsable, plus proche des usagers, et, enfin, le développement d'une gestion plus dynamique des personnels.

Ces efforts connaissent un nouveau palier dans le cadre de la DNO, grâce à la globalisation relayée par la mise en œuvre de la LOLF.

— *La recherche de gisements dans les dépenses de fonctionnement*

La reconduction de 2005 à 2006 des crédits de fonctionnement des préfectures à hauteur de 230 millions d'euros leur permettra de conserver une marge de manœuvre et de préserver ainsi les acquis de la globalisation.

Parmi les objectifs fixés par la DNO et reprise par le PAP, se trouve la réduction des coûts d'affranchissement. Des efforts ont déjà été entrepris dans ce sens, par exemple en incitant les fonctionnaires à utiliser de nouveaux produits, en limitant l'usage des « chronopost », en regroupant les envois aux collectivités, en créant de nouvelles boîtes aux lettres à l'intention des communes les plus proches du chef-lieu. Pour prendre l'exemple de la préfecture de Montpellier, les dépenses d'affranchissement sont passées de 253 000 euros en 2000 à 124 000 euros en 2004.

Le projet « Cristal » de développement de la téléphonie sur Internet permettra aux préfetures de réaliser une économie substantielle sur les dépenses de téléphone.

L'essentiel des marges de manœuvre qui seront dégagées par les gestionnaires sera sans doute à rechercher dans les dépenses de fonctionnement. Le rapporteur fait observer que la très grande souplesse offerte par la globalisation – qui permettait par exemple à une préfecture d'utiliser des crédits de fonctionnement pour compléter ses crédits de personnels sous réserve que l'enveloppe nationale consacrée à ces crédits soit respectée – sera limitée par la mise en œuvre de la LOLF, dès lors que celle-ci impose une fongibilité asymétrique, qui, rappelons-le, interdit d'abonder le titre 2 des dépenses de personnel par des crédits prélevés sur les autres titres du programme.

— *La professionnalisation de la politique immobilière*

Le ministère de l'intérieur est propriétaire, quasi-propriétaire, locataire ou occupant à titre gratuit d'environ 2 millions de mètres carrés, répartis sur près de 450 implantations. La fonction symbolique d'une partie des bâtiments est souvent forte et leur sécurité exige un traitement particulier, d'où d'importants surcoûts de maintenance. L'éventuel abandon d'une partie du patrimoine, préconisée dans la DNO, pourrait permettre d'accélérer certaines modernisations immobilières.

Dans cette optique, le ministère a mis en œuvre en 2002 un schéma immobilier, articulé autour de cinq axes : le recensement du patrimoine, le plan du patrimoine et celui, pluriannuel, de maintenance, la remise à plat des règles de copropriétés, l'évolution du statut des bâtiments occupés par les services de l'État et la valorisation du patrimoine de l'État. Un effort de remise à niveau sera entrepris en matière de normes de sécurité et d'accessibilité. En outre, la DNO a fixé comme objectif une plus grande professionnalisation de la filière immobilière, ce qui autorisera par exemple une externalisation d'une partie de la maintenance.

Dans ce contexte, le programme national d'équipement (PNE) des préfetures verra, en 2006, ses moyens renforcés avec un total de 59 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 52 millions d'euros de crédits de paiement. Ce programme permettra de mener à bien les actions suivantes :

— la rationalisation des implantations des préfetures de Lille et d'Avignon, de la sous-préfecture de Dunkerque ;

— l'adaptation des locaux aux nouveaux besoins des préfetures de Nancy et de Saint-Étienne et l'installation de salles opérationnelles et d'états-majors zonaux ;

— la préservation du patrimoine et la sécurisation des locaux des préfetures de Limoges, Lyon et Bastia et de la sous-préfecture de Boulogne-Billancourt.

L'immobilier territorial outre-mer bénéficiera d'actions spécifiques.

II. — LA VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE SOUS L'ÉGIDE DE LA PROTECTION DES LIBERTÉS

Les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » sont fixés, pour 2006, à 173,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 151,3 millions d'euros en crédits de paiement. Le plafond d'emplois autorisé pour 2006, exprimé en ETPT, atteint 1 495.

A. UN AJUSTEMENT AUX BESOINS RÉELS

Les autorisations d'engagement du programme diminueront de 11,7 % entre 2005 et 2006, tandis que les crédits de paiement suivront la même voie, mais à un rythme de 12,9 %.

Au sein du titre 2, les rémunérations d'activité progressent de 1,7 million d'euros, dont 0,7 million d'euros en raison de l'appréciation de la valeur du point « fonction publique ». En revanche, les cotisations et contributions sociales diminuent de 4,8 millions d'euros, à cause du changement de mode de calcul des cotisations de pension. Enfin, les prestations sociales et allocations diverses augmentent de 0,45 million d'euros par ajustement entre programmes.

Sur les autres titres, les principales mesures en crédits de paiement affectant le programme « Vie politique, culturelle et associative » sont négatives. La diminution atteint 6,8 millions d'euros sur le financement des partis politiques, la mesure consistant à aligner la dotation sur l'exécution constatée, les aides versées aux partis politiques étant minorées pour non-respect par les partis de la parité entre les hommes et les femmes. La baisse atteint 13,6 millions d'euros sur l'organisation des élections, l'année 2006 étant dépourvue de scrutin de grande ampleur. En sens contraire, un abondement de 0,5 million d'euros est inscrit pour les systèmes d'information relatifs aux élections, qui doivent être mis au point en 2006 dans la perspective des différents scrutins de 2007.

Les difficultés de lecture de l'évolution des autorisations d'engagement relevées à l'occasion de l'examen du programme « Administration territoriale » peuvent de la même façon être soulignées pour le programme « Vie politique, culturelle et associative ».

Aucune autorisation d'engagement de couverture n'est ouverte sur les titres 5 et 6. Sur le titre 3, elles sont limitées à 2 millions d'euros. L'essentiel, soit 93,5 millions d'euros, est constitué d'autorisations d'engagement nouvelles qui correspondent aux mouvements constatés sur les crédits de paiement.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » PAR TITRE
(2005-2006)**

(en euros)

Titres	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouverture en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Évolution (en %)	Ouverture en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Évolution (en %)
Titre 2. Personnel	60,46	58,00	-4,07	60,46	58,00	-4,07
Titre 3. Fonctionnement	31,63	17,92	-43,33	31,63	15,92	-49,66
Titre 5. Investissement	0,50	0,60	20,00	0,30	0,40	33,33
Titre 6. Intervention	81,33	76,99	-5,34	81,33	76,99	-5,34
Totaux	173,92	153,52	-11,73	173,72	151,32	-12,90

Source : documents budgétaires.

B. LES FINANCEMENTS POLITIQUES

La vie politique est financée par des fonds publics selon voies distinctes. D'une part, les partis politiques reçoivent une aide pour alimenter leur fonctionnement. D'autre part, les candidats aux diverses élections sont remboursés par l'État des dépenses électorales qu'ils ont exposées sur leur apport personnel dans la limite d'un plafond fixé pour l'élection en cause s'ils ont obtenu le score requis pour accéder au remboursement.

Les financements politiques réunissent les trois premières actions du programme « Vie politique, culturelle et associative » relatives respectivement au financement des partis, à l'organisation des élections et à la CNCCFP. Ils passeront de 113,9 millions d'euros en 2004 à 94,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2006 et de 113,9 millions d'euros à 96,7 millions d'euros en autorisations d'engagement. L'essentiel de la baisse porte sur le financement des partis (-6,8 millions d'euros en crédits de paiement) et sur l'organisation des élections (-12,3 millions d'euros en crédits de paiement). Le budget de la CNCCFP reste relativement stable à environ 3,2 millions d'euros en autorisation d'engagement.

1. Le financement des partis et groupements politiques

a) Le cadre juridique et son évolution

— L'état du droit

L'aide publique directe au financement des partis politiques est encadrée par les articles 8 à 10 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Le montant global des crédits inscrit sur l'ancien chapitre 41-61 du budget du ministère de l'intérieur et figurant désormais dans l'action n° 1 du programme « Vie politique, culturelle et associative » est divisé en deux fractions égales.

- La première fraction

La première fraction est destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale. Elle est réservée à ceux qui ont présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions lors du plus récent renouvellement général. Toutefois, cette disposition restrictive ne s'applique pas à ceux n'ayant présenté des candidats aux élections législatives que dans un ou plusieurs départements, collectivités d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie. Les partis spécifiques à l'outre-mer peuvent donc bénéficier de l'aide publique quand bien même ils n'auraient présenté qu'un seul candidat.

La répartition de cette première moitié 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 se réclamant de ces partis. Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles en application de l'article L.O. 128 du code électoral. En vue d'effectuer cette répartition, les candidats indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent. Aucune disposition particulière ne détermine la forme de cette déclaration de rattachement qui est facultative, indépendante de l'étiquette politique que le candidat se sera donnée, unique et définitive. En d'autres termes, les déclarations enregistrées pour le premier tour d'élections législatives générales conditionnent la répartition de la première fraction de l'aide publique pour toute la durée de la législature. De même, les résultats des élections législatives partielles ne sont pas pris en compte pour le calcul de la première fraction de l'aide publique.

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

- La seconde fraction

La seconde fraction est spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement. Elle est attribuée aux bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de députés et de sénateurs qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher en application de l'article 3 de la loi n° 96-62 du 29 janvier 1996 prise pour l'application des dispositions de la loi

constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui ont institué une session parlementaire ordinaire unique et modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire. Chaque parlementaire ne peut indiquer à ce titre qu'un seul parti ou groupement auquel il est inscrit ou se rattache.

- Les cas de suppression

La dotation financière attribuée à une formation politique peut être supprimée dans trois cas. Le premier cas résulte des décisions du juge de l'élection qui peut annuler les voix ou suffrages recueillis par des candidats déclarés inéligibles à l'issue du scrutin. Le deuxième cas intervient lorsque le groupement politique n'a pas déposé de comptes certifiés dans les conditions légales auprès de la CNCCFP. Enfin, la dotation financière d'un parti ou groupement peut être supprimée lorsque celui-ci a reçu des dons de personnes « dûment identifiées » hors le canal d'un mandataire financier ou d'une association de financement agréée.

— *Une première série de mesures de rationalisation et de simplification*

La CNCCFP a régulièrement émis le vœu, dans l'attribution de la première fraction, que soit instaurée une relation directe entre la représentativité des candidats soutenus par un parti et la répartition de la dotation. Il s'agit d'éviter que certains partis ne soient créés à la seule fin de percevoir l'aide publique. Le bénéfice de la première fraction devrait toujours être réservé aux formations ayant présenté des candidats aux élections législatives générales dans au moins cinquante circonscriptions mais ne devrait être prises en compte que les voix des candidats ayant obtenu un certain pourcentage des suffrages exprimés à déterminer dans la circonscription où ils se présentent. Cette position pragmatique était partagée par le Conseil constitutionnel dans ses rapports de synthèse sur les élections législatives de juin 1997 et juin 2002.

En réponse à cette demande, à partir du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale, en vertu de la modification introduite par l'article 34 de la loi du 11 avril 2003 précitée, le bénéfice de la première fraction de l'aide publique sera limité aux partis dont les candidats ont recueilli au moins 1 % des suffrages exprimés, y compris dans les circonscriptions d'outre-mer. Elle n'aura donc aucun impact financier pour la présente législature.

Sur le fondement des articles 16 et 18 de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, l'ordonnance du 8 décembre 2003 précitée a apporté divers ajustements au droit électoral et au droit du financement de la vie politique.

Ainsi, les candidats aux élections législatives générales devaient indiquer dans leur déclaration de candidature à quel parti ils s'affiliaient pour l'octroi de l'aide publique aux partis politiques et, par une attestation séparée, à quel parti ils s'affiliaient pour bénéficier de la campagne audiovisuelle préalable à ces élections.

Désormais, ils n'auront plus qu'une seule déclaration d'affiliation à effectuer, celle-ci étant valable à la fois pour l'aide publique et pour la campagne audiovisuelle.

Les articles 2 à 4 de ladite ordonnance ont précisé le rôle du mandataire d'un candidat en matière de recueil des fonds, de paiement des dépenses et de dévolution de l'éventuel actif, à l'issue de la campagne, afin de résoudre les difficultés d'application de la loi qui étaient rencontrées. L'article 6 dispense les candidats pour lesquels aucune dépense ou recette ne figure au compte de campagne de présenter des comptes certifiés par un expert-comptable.

Ce même article 6 a transféré à la CNCCFP le lieu de dépôt des comptes des candidats, qui étaient jusqu'à présent déposés à la préfecture, ce qui permet de réduire les délais effectifs d'examen des comptes.

L'article 7 de l'ordonnance a donné à la CNCCFP la qualification d'autorité administrative indépendante, ce qui a conféré à cette commission une plus grande autonomie pour la gestion de ces moyens, de nature à faciliter l'exercice des contrôles qu'elle exerce. En effet, si elle était reconnue comme telle de fait, notamment par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ et par le Conseil d'État dans son rapport de 2001 consacré aux autorités administratives indépendantes, il demeurerait de nombreux inconvénients pour assurer son financement. Désormais, elle peut recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement. Son budget se trouvait dispersé sur plusieurs chapitres du budget de la justice. Il sera à partir de l'exercice 2006 inscrit dans la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et identifié par une action du programme « Vie politique, culturelle et associative ».

Enfin, l'article 8 de l'ordonnance lui a transféré la mission de fixer le montant du remboursement forfaitaire des dépenses électorales des candidats. Auparavant, ce montant était arrêté par le préfet après avis de la commission.

b) Les montants financiers en cause

Le montant inscrit en lois de finances au titre de l'aide publique aux partis et groupements politiques n'avait pas varié depuis 1995. Il est de 40,1 millions d'euros pour chacune des deux fractions. Cependant, chaque année depuis 2003, une somme d'environ 7 millions d'euros n'était pas répartie au titre de la première fraction de l'aide publique. Cette somme correspond au total des sanctions infligées aux partis qui n'ont pas respecté les règles de parité fixées par la loi du 6 juin 2000 précitée, lors du renouvellement général de l'Assemblée nationale en juin 2002.

C'est pourquoi, pour 2006, le montant inscrit au budget baissera, passant de 80,3 millions d'euros à 73,5 millions d'euros.

(1) Décision n° 91-1141/1142/1143/1144 du 31 juillet 1991, Assemblée nationale, Paris (13^e circonscription).

**LISTE DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES
DE L'AIDE PUBLIQUE POUR 2004 ET 2005**

(en euros)

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	2004	2005
Union pour un mouvement populaire - UMP	33 073 341	32 110 472
Association Parti socialiste, Parti radical de gauche et apparentés	19 660 453	19 997 103
Front national - FN	4 580 230	4 578 246
Les Verts	2 062 771	2 193 265
Parti communiste français - PCF	3 717 106	3 786 351
Union pour la démocratie française - UDF	4 544 246	4 605 727
Chasse, pêche, nature et traditions - CPNT	645 430	645 151
Ligue communiste révolutionnaire - LCR	525 786	525 558
Lutte ouvrière - LO	495 243	495 029
Mouvement Républicain et Citoyen	631 644	540 544
Mouvement national républicain - MNR	408 909	408 731
Mouvement pour la France - MPF	561 413	603 964
Le Trèfle-Les Nouveaux écologistes Homme-Nature-Animaux	149 219	237 746
Mouvement écologiste indépendant - MEI	145 030	144 967
Rassemblement pour la France - RPF	371 844	368 715
Droit de Chasse	95 622	95 580
Régions et Peuples Solidaires	94 592	94 551
Génération Ecologie - les Bleus	93 951	93 910
CAP 21	67 851	67 822
Parti des Travailleurs	65 518	65 490
Solidarité écologie gauche alternative - SEGA	61 880	61 853
Mouvement hommes animaux nature - MHAN	31 632	31 618
Énergies démocrates	0	25 609
Renouveau écologique	24 620	24 609
Nouvelle Donne	22 382	22 372
Centre national des indépendants et paysans - CNIP	109 695	286 082
Initiative Républicaine	19 952	19 944
Confédération des écologistes indépendants - CEI	14 870	14 863
Rassemblement des contribuables français - RCF	14 032	14 026
Concordat Citoyen	13 454	13 447
Parti Fédéraliste	11 990	11 984
GIP-Démocratie active	4 287	4 286
Sous-total I	72 318 995	72 189 617

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2004	2005
Tahoeraa Huiraatira	212 777	211 559
Parti communiste réunionnais	168 658	167 834
Parti communiste guadeloupéen	56 576	56 176
Mouvement indépendantiste martiniquais	52 956	52 558
Groupement France Réunion	52 423	96 697
Parti progressiste martiniquais	51 424	51 027
Guadeloupe unie socialisme et réalités	51 089	50 691
Archipel demain	46 951	90 852
Bâtir le pays Martinique	45 583	89 484
Metz pour tous	44 692	44 298
Identité et république	29 347	29 334
Fetia Api	26 899	26 887
Parti gaulliste	12 462	12 457
L'action	10 397	10 393
Te Hono E Tau I Te Honoaui	9 373	9 369
Mouvement populaire franciscain	8 853	8 850
Réunion avenir une ambition pour La Réunion	8 378	8 374
Gwadeloup Doubout	5 614	0
Rassemblement pour la Guadeloupe française et caraïbienne	4 873	0
Guadeloupe Respect	4 213	0
Union centriste et libérale	2 832	2 831
Priorité socialiste Réunion	2 503	2 502
Impôt Baisse Net	1 816	0
Union Libération Guadeloupe	1 341	0
Mouvement libéral martiniquais	1 241	0
Parti réunionnais/parti renyone	1 060	0
Pour réussir l'accord de Nouméa	940	0
SPM Alliance	537	0
Pôle républicain Outre-mer	417	0
Mouvement centriste martiniquais	31	0
Mouvement guadeloupéen écologiste	13	0
Sous-total II	916 270	1 022 172
TOTAL	73 235 265	73 211 789

2. L'organisation des élections

a) Les opérations d'organisation

Cette tâche peut être décomposée en trois fonctions.

La première est constituée par la conception des réformes électorales. Ainsi, des réformes de long terme, telles que le vote électronique et la réforme de la gestion des listes électorales, sont engagées.

La deuxième fonction est le suivi de la vie politique et électorale.

Enfin, l'organisation des élections politiques nécessite de se préoccuper des opérations matérielles. Il appartient au ministère et aux préfetures d'élaborer et d'assurer le suivi du dispositif juridique et financier de l'élection, l'analyse politique et la mise en œuvre de tâches opérationnelles. La conduite de cette activité intègre le conseil aux préfetures pour la préparation et l'organisation des scrutins, la fabrication des enveloppes et des cartes électorales, l'approvisionnement des mairies et la délégation aux préfetures des crédits nécessaires au remboursement des comptes de campagne des candidats, de la propagande électorale, des frais d'assemblées électorales exposés par les mairies, des frais de fonctionnement des commissions électorales. Cela comprend aussi la conception, la mise en place et la maintenance du système de centralisation de l'ensemble des résultats lors des soirées électorales.

b) Le régime de remboursement des dépenses électorales

Le remboursement par l'État des dépenses électorales des candidats revêt deux aspects : d'une part, le remboursement sur justificatif des dépenses de la campagne officielle, qui comprennent les bulletins de vote, les professions de foi et les affiches, et, d'autre part, le remboursement forfaitaire des autres dépenses électorales engagées par le candidat pour sa campagne électorale.

La somme de ces deux remboursements représente, selon la nature de l'élection, entre 45 et 68 % de la dépense totale supportée par le budget de l'État au titre du scrutin.

Pour avoir droit au remboursement des frais engagés pour la campagne officielle, le candidat doit avoir recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés. Ce plancher est fixé à 3 % pour l'élection des représentants au Parlement européen et pour l'élection des membres de l'assemblée de Polynésie française⁽¹⁾. Fondé sur

(1) Ce seuil particulier a été fixé respectivement par la loi n° 2003-237 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen et par la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française. Pour l'élection européenne, cette mesure,

l'article R. 39 du code électoral, ce remboursement porte sur le coût du papier, les dépenses d'impression et les frais d'affichage. Il s'effectue sur la base de tarifs fixés par chaque préfet après consultation d'une commission départementale comprenant notamment des représentants des imprimeurs.

Le régime du remboursement forfaitaire des dépenses de la campagne électorale est fixé par les lois du 11 mars 1988 précitées relatives à la transparence financière de la vie politique. L'État prend en charge une partie des coûts liés à l'activité politique, au-delà des seules dépenses de la propagande officielle remboursées au titre de l'article R. 39 du code électoral.

Les dépenses de campagne électorale sont plafonnées. Ce plafond est défini par type d'élection. Les candidats sont remboursés à hauteur de 50 % du plafond fixé pour l'élection, dans la limite des dépenses effectivement supportées à titre personnel. Sont ainsi plafonnées les dépenses de campagne électorale engagées par les candidats, ou candidats tête de liste, aux élections municipales dans les communes de plus de 9 000 habitants, cantonales dans les cantons de plus de 9 000 habitants, législatives, régionales, des représentants au Parlement européen, du Président de la République.

Pour toutes les élections dont les dépenses de campagne sont plafonnées, chaque candidat, ou chaque candidat tête de liste pour les scrutins de liste, est tenu d'établir un compte de campagne retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses de sa campagne, qu'il ait été présent au seul premier tour de scrutin ou aux deux tours éventuels. Cette obligation incombe également aux candidats qui financent leur campagne exclusivement sur leurs deniers personnels ainsi qu'à ceux dont le compte ne fait apparaître aucune dépense.

La période de référence pour le calcul du plafond des dépenses électorales débute un an avant l'élection, ou le jour de l'événement qui la provoque, en cas d'élection anticipée. Elle s'achève le jour où l'élection est acquise. Pendant cette période, le « candidat », même s'il n'a pas encore officiellement cette qualité, doit régler ses dépenses de campagne par le biais d'un mandataire financier. Cette désignation a un caractère obligatoire, dans toutes les circonscriptions de plus de 9 000 habitants, le mandataire pouvant être une personne physique ou une association de financement électorale. Pour les élections municipales, cantonales et régionales, le montant du plafond est déterminé par l'article L. 52-11 du code électoral en fonction d'un plafond par habitant de la circonscription, variable par strate de population. Ces plafonds sont révisés tous les trois ans par décret au vu de l'évolution de l'indice des prix de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les plafonds de dépenses électorales pour les élections législatives sont déterminés sur le même principe, tandis que les plafonds fixés pour l'élection des représentants au Parlement européen et pour l'élection du Président de la République ont un caractère forfaitaire, mais le point de départ du délai de trois ans pour l'actualisation des plafonds de ces trois scrutins est différent de celui des autres élections.

Le compte de campagne est déposé auprès de la CNCCFP, au plus tard deux mois après le jour où l'élection a été acquise. La commission dispose d'un délai maximum de six mois pour se prononcer, ce délai étant ramené à deux mois en cas de contestation du scrutin. En application de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, la commission arrête le montant du remboursement forfaitaire.

Le rejet du compte, quel qu'en soit le motif, entraîne la perte du droit à remboursement, et la commission saisit automatiquement le juge qui peut prononcer l'inéligibilité du candidat. Par ailleurs, les candidats soumis à une déclaration de situation patrimoniale, en application de la loi du 11 mars 1988 précitée, ne peuvent bénéficier du remboursement forfaitaire s'ils n'ont pas accompli cette formalité auprès de la commission pour la transparence financière de la vie politique. Compte tenu des délais légaux, le remboursement intervient en général huit mois après le scrutin.

L'élection du Président de la République est un cas particulier. Par dérogation à la règle générale, les candidats qui ont obtenu moins de 5% des suffrages exprimés sont remboursés du vingtième du plafond applicable au premier tour de l'élection, dans la limite des dépenses engagées à titre personnel. Tous les candidats retenus par le Conseil constitutionnel perçoivent avant l'élection une avance forfaitaire de 153 000 euros pour leur permettre de faire face à leurs dépenses de campagne, cette somme étant ensuite déduite du remboursement forfaitaire définitif. Les comptes de campagne des candidats sont examinés par le Conseil constitutionnel et non par la CNCCFP.

c) Les crédits demandés pour 2006

L'évolution des crédits affectés à l'organisation des élections est directement liée au calendrier électoral. Mais, le règlement des dépenses d'un scrutin s'effectue en général sur deux exercices.

Aucun scrutin n'étant initialement prévu en 2005, la préparation du budget s'est donc effectuée sur des bases minimum correspondant, d'une part, au remboursement forfaitaire des candidats aux élections européennes de juin 2004, évalué à 25 millions d'euros, et, d'autre part, à des dépenses récurrentes représentées essentiellement par le coût des élections partielles et par les frais annuels de révision des listes électorales.

L'annonce faite le 14 juillet 2004 par le Président de la République de sa décision d'organiser en 2005 un référendum sur la Constitution européenne a conduit à réévaluer ces besoins de financement. Le coût de l'organisation de la campagne du référendum des 28 et 29 mai 2005, à la charge du budget du ministère de l'intérieur, était évalué à 130,6 millions d'euros, répartis entre les frais d'impression (35,8 millions d'euros), les frais d'organisation et de mise sous pli (19,7 millions d'euros), les frais d'envoi aux électeurs (58,8 millions d'euros), les subventions aux communes pour l'organisation des bureaux de vote, les urnes et machines à voter (7 millions d'euros) et les dépenses de la campagne audiovisuelle et de remboursement des dépenses engagées par les partis habilités à participer à la campagne (9,3 millions d'euros).

La constitution de l'enveloppe nécessaire, après la mise en place des crédits ouverts par la loi de finances, s'est faite en trois temps. Dans un premier temps, le report anticipé de la majeure partie des reports de l'année 2004 a permis de recueillir 64 millions d'euros. Dans un deuxième temps, un décret d'avances a ouvert 85,9 millions d'euros supplémentaires. Enfin, la levée de la mise en réserve des crédits de reports 2004 a complété la dotation de 5,6 millions d'euros.

Aucun scrutin national n'étant prévu en 2006, l'estimation des besoins correspond :

- au coût moyen annuel des élections partielles, soit 5 millions d'euros ;
- aux dépenses communes, c'est-à-dire des dépenses de nature électorale qui ne peuvent être rattachées à un scrutin particulier, soit 7 millions d'euros ;
- au coût du développement du vote électronique, pour 5 millions d'euros ;
- au coût d'une campagne d'incitation à l'inscription sur les listes électorales dans la perspective des scrutins de 2007, pour 0,7 million d'euros.

COÛT ANNUEL DES ÉLECTIONS ORGANISÉES EN 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

Nature du scrutin	2004		2005			2006
	Loi de finances initiale	Exécution	Loi de finances initiale	Crédits ouverts	Exécution (au 30 juin)	Projet de loi de finances
Élections présidentielles	—	0,01	—	0,003	0,002	—
Élections législatives	—	0,11	—	0,01	0,01	—
Élections européennes	95	73,55	3,5	21,85	20,05	—
Élections sénatoriales	5	1,47	—	0,20	0,09	—
Élections cantonales	60	49,48	—	19,30	18,54	—
Élections municipales	—	0,02	—	0,02	0,004	—
Référendum	—	1,56	25	123,13	26,63	—
Élections régionales	84	113,60	—	12,83	12,39	—
Élections partielles	4,5	2,32	0,50	3,91	2,65	5
Dépenses communes	11	8,47	1	4,27	0,56	12,70
TOTAL	259,5	250,58	30	185,53	80,92	17,70

CRÉDITS POUR L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS

(en euros)

Année	Loi de finances initiale/Projet de loi de finances	Crédits ouverts	Consommation
2005	30 000 000	185 529 549	163 551 486
2006 (titre 2 inclus)	17 700 000	—	—

Le ministère cherche à maîtriser les coûts moyens des élections, en renégociant régulièrement les marchés de fournitures et en privilégiant l'externalisation de certaines tâches coûteuses en personnels, telles que la mise sous pli.

COÛT DES ÉLECTIONS EN FRANCE

Type d'élections	Coût par électeur inscrit (en euros)
Municipales 1995	2,51
Présidentielle 1995	3,34
Législatives 1997	3,38
Régionales 1998	1,97
Cantonales 1998	3,18
Cantonales 2001	3,20
Municipales 2001	2,76
Présidentielle 2002	4,86
Législatives 2002	3,28
Régionales 2004	3,04
Cantonales 2004	3,36
Européennes 2004	2,26
Référendum 2005	3,15

3. Les évolutions possibles de la législation

a) Le financement de la vie politique

La réglementation sur le financement de la vie politique est relativement récente. La loi du 15 janvier 1990 précitée a fixé les grandes lignes de la réglementation applicable et créé la CNCCFP. La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques a rendu obligatoire la publication des dons de personnes morales. La loi organique n° 95-63 du 19 janvier 1995 relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel a interdit de tels dons.

La loi n° 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier a donné au juge administratif le pouvoir d'apprécier s'il y a lieu ou non de prononcer l'inéligibilité d'un candidat dont le compte de campagne a été rejeté par la commission.

Dans son article 23, la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale a autorisé les bilans de mandat d'un candidat s'ils ne sont pas financés par une personne morale, tandis que la loi n° 2003-237 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen a opéré quelques aménagements. Enfin, l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale a donné à la CNCCFP le statut d'autorité administrative indépendante et lui a attribué la compétence pour arrêter le montant du remboursement forfaitaire de l'État.

Ainsi, le cadre juridique du financement de la vie politique est resté stable depuis deux législatures. Certaines des pistes proposées par la CNCCFP pourraient cependant être explorées plus avant.

En premier lieu, dans un souci de plus grande transparence de l'information et de plus grande efficacité, la commission a souhaité que le décret annuel de répartition de l'aide publique soit complété par la mention de l'adresse du parti et du nom de ses représentants, c'est-à-dire du président et du trésorier.

En deuxième lieu, les déclarations de rattachement à un groupement politique qu'un candidat peut faire, s'il le souhaite, sont centralisées par le ministère de l'intérieur. Mais la loi du 11 mars 1988 ne prévoit pas la publication de l'identité de ce groupement. Elle pourrait être ou bien communiquée à la CNCCFP ou bien rendue publique.

En troisième lieu, la CNCCFP attire l'attention sur le phénomène consistant, pour un groupement ou un parti, la dernière année de législature, à recevoir l'aide publique versée, à ne pas déposer ses comptes, à disparaître puis à réapparaître sous un nouveau nom au cours de la campagne. Le groupement ou le parti considéré se trouve ainsi à l'abri de toute sanction et n'est pas obligé de reverser l'aide perçue.

En quatrième lieu, a été soulevée la question de la définition des « dépenses électorales ». L'article L. 52-4 du code électoral modifié par l'ordonnance de 2003 mentionne les « dépenses engagées en vue de l'élection » tandis que, dans la version antérieure, il était fait référence aux « dépenses occasionnées ». L'article L. 52-12 dudit code évoque quant à lui les « dépenses engagées ou effectuées » ce qui renvoie, en termes comptables, à deux notions différentes. Pour préciser le champ de la dépense électorale, la CNCCFP a été amenée à dégager des critères d'appréciation *rationae materiae* et *rationae loci* et à se référer au critère de la dépense payée.

En application du critère matériel, le caractère électoral d'une dépense est défini par sa finalité électorale, à savoir l'obtention directe des suffrages. Sont ainsi exclus des dépenses électorales les frais d'habillement ou de coiffure, les repas pris avec les personnes de l'équipe de campagne ou encore les frais de réparation des voitures personnelles utilisées pendant la campagne.

En application du critère géographique, la question est de savoir si la circonscription électorale détermine les limites géographiques au sein desquelles s'apprécie le caractère électoral d'une dépense. La commission a assoupli sa position. Ainsi, pour les élections cantonales et régionales, la commission a accepté les réunions communes dès lors qu'existait une clé de répartition préalablement et équitablement déterminée. Dans le même sens, elle a aussi assoupli sa position en acceptant les déplacements hors circonscription du candidat pour se rendre chez l'imprimeur et à la préfecture.

En cinquième lieu, la commission constate le développement des contrats passés avec les sociétés de service. Les candidats ont, en effet, de plus en plus tendance à signer des contrats globaux pour la conduite de leur campagne. Ces contrats, dont le coût est souvent élevé, se résument parfois en quelques lignes très agrégées assorties de coûts totaux. Or, les comptes de campagne détaillent un certain nombre de rubriques, ce qui autorise un contrôle relativement fin des dépenses électorales. L'hiatus qui apparaît entre ces deux mouvements implique des difficultés dans le contrôle. C'est pourquoi, la commission s'est interrogée sur les exigences qu'elle peut requérir des factures que ce type de sociétés établit afin de pouvoir exercer un contrôle utile.

En sixième lieu, il convient de s'interroger sur les liens entre partis et financement des dépenses électorales. La commission considérait que si les partis intervenaient pour soutenir les campagnes de leurs candidats ils ne pouvaient le faire que par des concours en nature ou des apports directs non facturés aux candidats. Mais le Conseil d'État dans un avis *Beuret* en date du 30 juin 2000 a considéré qu'un parti politique pouvait, au même titre qu'une personne privée, se comporter en prestataire de services et assurer des prestations à titre onéreux à des candidats. Ainsi, les partis politiques, même s'ils reçoivent une aide publique importante pour exercer leur activité, peuvent facturer aux candidats qu'ils soutiennent, les services qu'ils leur rendent. Le coût de ces services peut être inscrit dans les comptes de campagne en dépenses remboursables dès lors que les prestations en question ont une finalité électorale et contribuent à l'obtention des suffrages. Les comptes de campagne peuvent ainsi devenir une source de financement des partis politiques. Dans ce contexte, il convient de vérifier le caractère de dépense remboursable d'une facturation effectuée par un parti politique. Mais, les frontières restent souvent difficiles à établir. Qu'en est-il, par exemple, des frais de fonctionnement de locaux des partis affectés aux seuls candidats dont les comptes étaient remboursables ?

Enfin, la commission insiste sur la nécessité de mieux contrôler les fonds publics attribués à un parti ou un groupement. En effet, dans l'état du droit, seule la régularité de la dépense est contrôlée. Seul le quitus des commissaires aux comptes obtenu sur simple présentation des factures correspondant aux dépenses exposées par la formation politique est nécessaire. Il conviendrait d'engager une réflexion sur l'objet des dépenses elles-mêmes. En effet, il pourrait être concevable de réserver l'aide publique aux seules dépenses ayant une relation manifeste avec la vocation d'un parti dès lors qu'elles dépassent un certain montant.

À l'avenir, il pourrait être utile de disposer d'une meilleure définition de la notion de parti autorisé à financer la vie politique et de simplifier plus avant les procédures liées au versement des dons des personnes physiques aux partis.

b) Le droit électoral

Dans la logique de l'ordonnance du 8 décembre 2003, le Gouvernement pourrait poursuivre l'effort d'harmonisation et de simplification des dispositions électorales. Il pourrait à cette fin présenter un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire, qui tiendraient compte à la fois des propositions émises par le Conseil constitutionnel dans ses observations publiées le 8 juillet 2005 et des propositions formulées par la CNCCFP dans ses rapports annuels d'activité.

Huit thèmes pourraient à cette occasion être abordés :

— l'harmonisation et la précision des dispositions relatives au contrôle des comptes de campagne, incluant notamment l'intégration des frais de propagande officielle dans les comptes de campagne ;

— l'adaptation des titres des activités professionnelles rendant inéligibles aux mandats électoraux et des activités incompatibles avec l'exercice de ces mandats. Dans ce cadre plusieurs dispositions figurant dans la proposition de loi organique n° 62 et la proposition de loi n° 99 adoptées par le Sénat le 17 mai 2001 pourraient être reprises ;

— le transfert aux communes dans des conditions strictement encadrées de l'établissement de la majeure partie des procurations de vote.

— le regroupement des commissions de propagande, commissions de contrôle des opérations de vote et commissions de recensement en une commission départementale unique et permanente.

— la possibilité d'organiser des révisions supplémentaires de la liste électorale, notamment dans le cas d'une élection au cours du second semestre de l'année ;

— l'harmonisation des délais de convocation des électeurs et des procédures de dépôt des candidatures entre les différentes élections.

— des dispositions permettant de faciliter l'exercice du vote électronique.

— des dispositions visant à préciser le droit électoral et à en faciliter la compréhension notamment par la suppression des dispositions obsolètes.

C. LA POLITIQUE DES CULTES

L'année 2005 est celle du centenaire de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État. À l'heure où le ministre de l'intérieur a demandé à M. Jean-Pierre Machelon, professeur de droit public à l'Université Paris Descartes Paris V et directeur d'études à l'École pratique des hautes études en sciences sociales, de présider les travaux d'une commission chargée de mener une réflexion sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, il a semblé utile de faire le point sur les relations entretenues avec les cultes, en particulier avec ceux pratiqués en Alsace-Moselle et outre-mer.

1. Le régime des cultes

a) Les principes généraux

Le droit de l'Union européenne n'ignore pas le fait religieux, mais n'a pas de compétence en la matière. Les statuts des cultes, c'est-à-dire leurs modes de soutien et d'organisation, relèvent des seuls droits nationaux. Les États membres sont toutefois tenus de respecter les dispositions inscrites dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de garantir la liberté de religion et de croyance dans les limites des nécessités de l'ordre public. Neutres en matière religieuse, les États membres peuvent soutenir financièrement les collectivités religieuses. En Allemagne, par exemple, les Églises et religions constituées en personne de droit public prélèvent un impôt d'Église, calculé sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques membres de la religion concernée. En Italie, les citoyens peuvent choisir de reverser une partie de leurs impôts à une institution religieuse ayant conclu un accord avec l'État.

En France, la loi du 9 décembre 1905 autorise la rémunération publique des aumôniers de l'armée, des prisons et des hôpitaux, et les subventions des collectivités territoriales pour l'entretien des édifices culturels. La France présente aussi la caractéristique d'être le seul pays européen dans lequel il n'existe pas un droit des cultes uniforme. En Alsace-Moselle, en Guyane, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, il n'existe aucun obstacle juridique au financement des cultes. En Alsace-Moselle, l'État et les collectivités publiques doivent subventionner les institutions et les personnels religieux. L'Éducation nationale est tenue d'organiser des cours d'enseignement religieux, dans le respect de la liberté de conscience des élèves.

Si, en vertu de décrets de 1911 et 1913, la loi de 1905 est applicable en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion, la Guyane et les autres collectivités d'outre-mer relèvent de régimes particuliers.

b) Le régime d'Alsace-Moselle

— La mise en place d'un régime particulier

En Alsace-Moselle, annexée par le Reich allemand en 1870, l'ancien droit des cultes a été maintenu en 1871. Il a été maintenu en 1924 par la France. Depuis cette date, et si l'on fait exception de la période nazie, il n'a pas été jugé opportun de remettre cette situation en cause. Ce régime concerne quatre cultes dits « reconnus » : le culte catholique, le culte protestant luthérien avec l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace-Lorraine, le culte protestant réformé avec l'Église réformée d'Alsace-Lorraine, le culte israélite.

Le régime est encadré par les textes applicables en France avant 1870, par les textes allemands de la période 1870-1918 et par les textes français postérieurs à 1918.

Sous l'Ancien Régime, l'Église catholique bénéficiait déjà dans la région d'une situation particulière. En effet, le diocèse de Strasbourg relevait, de manière dérogatoire, du concordat de Vienne signé en 1448 entre le Saint-Siège et l'Empire. En conséquence, son évêque était élu par les chanoines, là où les autres évêques français étaient nommés par le roi. Par ailleurs, le traité de Westphalie de 1648 garantissait le libre exercice du culte luthérien dans la province alsacienne, faisant ainsi échapper ses fidèles à la révocation de l'édit de Nantes de 1685. Enfin, en 1784, un édit de Louis XVI et des lettres patentes accordaient une ébauche de statut aux juifs d'Alsace.

Après la révolution, l'Alsace entre dans le droit commun. Une « Convention entre le Gouvernement français et sa sainteté Pie VII » dite « concordat », échangée le 23 fructidor an IX (10 septembre 1801), rétablit les cultes sur l'ensemble du territoire national, y compris en Alsace. À cette convention sont liés des articles organiques, soixante-dix-sept traitant de l'Église catholique et quarante-quatre traitant des cultes protestants.

La loi relative à l'organisation des cultes du 18 germinal An X (8 avril 1802) décrète que la convention et les articles organiques sont « *promulgués et exécutés comme des lois de la République* », définissant le statut de l'Église catholique ainsi que celui des Églises réformées et des Églises luthériennes de la confession d'Augsbourg. Le culte israélite sera pour sa part organisé par le décret du 17 mars 1808, les deux ordonnances du 22 mars et du 6 août 1831 et l'ordonnance fondamentale des 25 mai-14 juin 1844.

L'« exception alsacienne » va réapparaître après la défaite de 1870 et l'annexion des départements du Rhin et de la Moselle grâce au « gel » de la législation antérieure sur ces territoires. En effet, l'Allemagne maintiendra le statut concordataire entériné en 1872 par le Saint-Siège et renoncera à imposer aux Églises luthériennes le régime en vigueur sur son territoire qui confiait au prince la souveraineté spirituelle sur les Églises.

L'organisation des Églises locales est adaptée progressivement pour gagner en autonomie. Les consistoires départementaux israélites du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle sont séparés du consistoire central de Paris. L'Église réformée et l'Église de la confession d'Augsbourg sont détachées des Églises réformées et luthériennes de l'Empire allemand. Les diocèses de Metz et Strasbourg sont détachés de l'archevêché de Besançon pour être directement rattachés au Siège apostolique. La législation allemande favorable aux cultes reconnus fera évoluer quelque peu le régime, mais ses principes généraux seront respectés. Ainsi, le statut de droit ecclésiastique d'État fédéré est reconnu au droit provincial alsacien-mosellan par une loi de 1911.

Pendant ce temps, la législation française évoluera dans un sens très différent. En 1905, la loi française établit la séparation des Églises et de l'État. La rupture est consommée.

Le retour de l'Alsace-Moselle à la France va donc poser le problème de la réintégration en droit français d'un droit cultuel concordataire et de structures religieuses autonomes. Très vite le maintien de la spécificité s'impose. Un décret du 6 décembre 1918 et une loi du 18 octobre 1919 maintiennent, à titre provisoire, des dispositions en vigueur avant 1918. Les spécificités du droit alsacien-mosellan sont pérennisées par l'article 7 de la loi du 1^{er} juin 1924. Un temps menacées par le président du Conseil, Édouard Herriot, qui souhaitait imposer des lois laïques, elles sont maintenues. Un avis du Conseil d'État du 24 janvier 1925 confirme que la loi du 8 avril 1802 est toujours en vigueur en Alsace-Moselle.

Le régime nazi abrogera le droit local des cultes. En 1945, l'opposition des populations interdit de supprimer les spécificités du droit local. L'ordonnance du 15 septembre 1945 rétablissant la légalité républicaine maintient donc la législation locale d'avant 1940, qui ne sera pas remise en cause depuis.

— *Le contenu du régime particulier d'Alsace-Moselle*

Il permet le financement des cultes. Ainsi, l'État assure la rémunération des ministres des quatre cultes, soit 1 454 personnes dans le budget de 2005. Il alloue également des subventions à ces mêmes cultes pour leur fonctionnement. De plus, les communes doivent assurer les frais des cultes en cas d'insuffisance de revenu des fabriques catholiques, des conseils presbytéraux protestants et des consistoires protestants et israélites.

Le régime définit également la tutelle sur les cultes. L'État, représenté par le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de l'intérieur ou le préfet, selon le cas, intervient dans l'organisation et le fonctionnement des cultes en prenant des décisions ou en agréant des décisions prises par les autorités cultuelles. Ces interventions consistent, pour l'essentiel, à nommer les évêques, le président du directoire de l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace-Lorraine, et à agréer la nomination des curés, des pasteurs, des grands rabbins et des rabbins, des présidents des consistoires protestants et des inspecteurs ecclésiastiques de l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace-Lorraine.

L'entretien des édifices du culte incombe aux établissements publics des cultes, différents selon chaque culte. Pour le culte catholique, les intérêts matériels de la paroisse sont gérés par les fabriques d'églises, établissements réunissant autour du maire et du curé, des conseillers nommés par l'évêque. La gestion des édifices cultuels protestants revient essentiellement au conseil presbytéral, établissement public composé du pasteur et des membres de la communauté protestante d'une paroisse. Le culte israélite confie au consistoire départemental la gestion des édifices cultuels.

En cas d'insuffisance des ressources des établissements publics chargés de l'entretien des cultes, les communes sont tenues de participer au financement des travaux. En application de l'article L. 2543-3 du code général des collectivités territoriales, cette dépense est obligatoire. Elle peut concerner des travaux de simple entretien ou d'embellissement, mais également de grosse réparation ou de reconstruction.

Se pose la question du traitement des cultes non reconnus, en particulier du culte musulman qui compte plus d'une centaine de milliers de fidèles dans les départements considérés. Les cultes non reconnus peuvent bénéficier du régime juridique d'association de droit local, plus favorable que celui créé, pour les associations cultuelles de la France de l'intérieur, par la loi du 9 décembre 1905. Ces associations sont soumises à un double contrôle initial du juge d'instance et du préfet. Mais, nonobstant ce régime de double autorisation, le cadre juridique offert par le statut de droit local laisse aux associations cultuelles une grande liberté d'action et d'organisation. Leur objet social, contrairement à celui des associations cultuelles de la France de l'intérieur, n'est pas circonscrit au seul exercice du culte mais peut comprendre un objet d'ordre diaconal ou économique. Les associations peuvent gérer un dispensaire ou un foyer. En outre, les collectivités territoriales ont le droit de verser des subventions ponctuelles et volontaires. Enfin, les cultes organisés sous cette forme particulière d'association peuvent bénéficier d'avantages fiscaux. C'est sous cette forme d'association qu'est organisé le culte musulman en Alsace-Moselle.

c) Le régime cultuel outre-mer

À l'instar de l'Alsace-Moselle, la plupart des collectivités d'outre-mer connaissent un régime des cultes particulier. La séparation des Églises et de l'État ne s'applique ainsi que dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique.

La loi du 18 germinal an X précitée n'avait pas été étendue aux colonies lors de sa promulgation, à l'exception des trois départements précités. La Guyane quant à elle était régie par des règles spécifiques définies dans une ordonnance royale du 27 août 1828 impliquant que le culte, en l'espèce catholique, « *soit entouré de la dignité convenable* », ce qui implique son financement. Conformément à un décret du 6 février 1911, la loi du 9 décembre 1905 a été étendue aux « colonies concordataires », à savoir La Réunion, la Martinique et la Guadeloupe.

Le régime local guyanais a été conservé. Il ne concerne que le culte catholique. Les ministres du culte, y compris l'évêque de Guyane, sont rémunérés par le département. Les desservants des paroisses sont agréés par un arrêté préfectoral. Le conseil général assure également l'entretien des églises et des presbytères qui sont propriétés du département, des communes ou du conseil d'administration de la mission catholique. Les cultes qui ne bénéficient pas de l'ordonnance de 1828 peuvent s'exercer dans le cadre des conseils de missions autorisés par le décret-loi du 16 janvier 1939, dit « décret Mandel ».

Ce décret-loi a comblé, par ailleurs, le vide juridique qui caractérisait les autres territoires, à savoir les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie. Sur le fondement de ce texte, les collectivités territoriales peuvent verser des subventions. Par exemple, à Saint-Pierre-et-Miquelon, les émoluments du vicaire apostolique et des prêtres catholiques sont subventionnés par le conseil général, tandis que les églises sont pour partie entretenues par les communes.

Les cultes sont organisés dans ces collectivités par mission, chaque mission étant dirigée par un conseil d'administration. Ces missions bénéficient d'une capacité étendue. Leurs acquisitions ne sont pas limitées. Ce régime libéral est renforcé par l'existence d'un régime fiscal très favorable. En effet, les biens des conseils de mission servant à l'exercice du culte, à usage scolaire, et ceux relevant de l'assistance médicale et sociale sont exonérés de toute charge fiscale. Les autorités religieuses peuvent créer plusieurs conseils de missions représentant soit un culte, soit une congrégation.

Le cas de Mayotte présente des particularités encore plus prononcées. Première île des Comores placée sous protectorat français en 1841, le Concordat et ses articles ont été appliqués alors même que la population était exclusivement musulmane⁽¹⁾ et que le territoire, ayant le statut de protectorat, n'était pas français. Après sa transformation en colonie en 1912, un décret du 11 mars 1913 a exclu explicitement le régime de séparation, pourtant rendu applicable aux autres Comores. Le décret « Mandel » y a été rendu applicable dès 1939, ce qui autorise de subventionner les missions catholiques. Rien n'interdisant les subventions aux autres cultes, la collectivité territoriale subventionne le pèlerinage à La Mecque. Le droit musulman régit les rapports personnels, mais seulement entre musulmans. Les cadis, juges musulmans, sont rémunérés par l'État.

d) La politique menée par le gouvernement à l'égard de l'islam en France

Dans la « France de l'intérieur », c'est-à-dire en dehors de l'Alsace et de la Moselle, l'islam, deuxième religion de France, utilise essentiellement le cadre juridique offert par la loi de 1901 sur les associations, la loi du 9 décembre 1905 sur les associations cultuelles étant considérée comme beaucoup plus contraignante.

En l'absence de structures juridiques adéquates pour l'organisation d'un culte de cette importance, vient s'ajouter la difficulté des musulmans de se faire représenter de façon unitaire auprès des pouvoirs publics. Initiée par le ministère de l'intérieur à la fin de l'année 1999, une consultation des représentants des principales sensibilités musulmanes a été organisée afin de rechercher dans quelles conditions pourrait être créée une instance centrale représentative du culte musulman en France.

(1) La religion musulmane, implantée à Mayotte depuis le XV^e siècle, occupe encore une place majeure dans l'organisation de la société. 95 % des Mahorais sont aujourd'hui d'obédience musulmane et de rite sunnite.

Depuis 2002, le Gouvernement s'est attaché à conforter le rôle du Conseil français du culte musulman (CFCM), qui est une association régie par la loi de 1901 dont la création a été appuyée par le ministre de l'intérieur. Le CFCM est l'interlocuteur des pouvoirs publics pour toutes les questions relatives au culte musulman. Le taux de participation particulièrement élevé lors des élections de renouvellement des instances du CFCM et des conseils régionaux du culte musulman, en juin 2005, marque l'adhésion des musulmans de France à l'égard du processus engagé.

Dans le respect de la neutralité de l'État à l'égard des convictions religieuses, l'objectif de cette politique est d'améliorer les conditions dans lesquelles les musulmans peuvent exercer leur culte. Depuis l'été 2005, de nouvelles étapes ont été franchies, notamment grâce à la création de la Fondation pour les œuvres de l'islam de France, dont les statuts ont été approuvés par le Conseil d'État. Ce premier pas permet de mobiliser des fonds privés nécessaires à la construction de lieux de culte. La désignation d'un aumônier national pénitentiaire constituera un élément important de reconnaissance. Le dossier de la formation des imams connaît de nouveaux développements grâce à la mise en place, avec l'aide du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), de formations à la langue française pour les imams ne la maîtrisant pas jusqu'alors ⁽¹⁾. En collaboration avec le CFCM, une réflexion s'est engagée pour améliorer la qualité académique des enseignements et la capacité d'intégration des imams dans la société française.

2. Les crédits pour 2006

Pour assurer le suivi des cultes, le bureau central des cultes ⁽²⁾ exerce la tutelle sur les cultes. À ce titre, il prépare les décisions relevant des autorités ministérielles. Il assure la gestion des personnels rémunérés par l'État, y compris la liquidation de leur rémunération mensuelle et des différentes prestations annexes. Il participe à la préparation du budget des cultes dont il assure ensuite l'exécution. Par ailleurs, le bureau des cultes est l'interlocuteur des autorités cultuelles, des préfets et des collectivités territoriales pour toute question concernant l'interprétation du droit local des cultes. En concertation avec les autorités cultuelles, il est amené à proposer des modifications de textes, par la voie réglementaire afin de les adapter aux données actuelles tant juridiques que sociales.

(1) 30 % des 1 200 imams installés sur notre territoire ne parlent pas le français.

(2) Le bureau des cultes appartient à la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative de la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur.

Les crédits inscrits dans l'action « Cultes » sont issus de la part de l'État des cotisations sociales inscrites sur l'ancien chapitre 33-90 (article 60), des prestations sociales versées par l'État de l'ancien chapitre 33-91 (article 60), des aides et secours divers de l'ancien chapitre 33-92 (article 72) et des subventions de l'ancien chapitre 41-51 (article 40).

Les autorisations d'engagement passent de 36 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2005 à 54,4 millions d'euros dans le présent projet de loi. Sur la même période, les crédits de paiement passent quant à eux de 35,9 millions d'euros à 54,2 millions d'euros. Les emplois pour 2006 exprimés en ETPT restent au niveau de 2005, soit 1 429 emplois, qui représentent l'essentiel de l'action avec 52,9 millions d'euros. Cette catégorie d'emplois très spécifique représente près de 96 % des effectifs du programme.

Les agents rémunérés par l'État, quel que soit le culte, sont répartis en deux catégories, les ministres du culte et les employés de secrétariat. Élaboré par la jurisprudence, le statut de ces deux catégories bénéficie de la même qualification d'agent public non titulaire de l'État. Ne disposant d'aucune prérogative de puissance publique, ils n'ont pas la qualité de fonctionnaires et ne peuvent, à ce titre, arguer de leur ancienneté pour passer des concours. Ce sont, néanmoins, des agents publics, dans la mesure où leur nomination est faite ou agréée par l'État, tandis que leur rémunération, qui dépend du budget de l'État, est déterminée par une grille indiciaire arrêtée par voie réglementaire.

Le coût moyen indiciaire et indemnitaire hors charges sociales d'un ministre du culte est de 22 549 euros. Il est de 36 988 euros charges comprises.

D. LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

Outre les activités de soutien au programme, l'action n° 5 du programme – qui bénéficiera en 2006 de 2,4 millions d'euros qui seront concentrés pour l'essentiel sur la rémunération des 34 ETPT de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative de la DMAT – est consacrée aux activités liées au respect de la législation et de la réglementation relatives aux associations et aux établissements d'utilité publique. Elle inclut, en particulier, les fonctions d'instruction des dossiers de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations ou de modification des statuts de ces organismes et d'instruction des dossiers relatifs à des libéralités consenties à ces derniers ou à des États ou établissements étrangers.

La reconnaissance d'utilité publique est accordée par décret en Conseil d'État. Le régime juridique des fondations reconnues d'utilité publique est défini quant à lui par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat. La reconnaissance constitue, pour les organismes concernés une reconnaissance de la capacité à bénéficier de libéralités et de dispositions fiscales avantageuses.

Les garanties apportées par une instruction attentive ne doivent pas rendre la procédure dissuasive. Le ministère de l'intérieur, dans le PAP, s'est donc donné pour objectif de l'accélérer en fixant à six mois maximum le délai d'instruction des demandes, comprenant la phase d'instruction propre au ministère de l'intérieur, la consultation interministérielle et celle du Conseil d'État. En 2005, le taux de demandes traitées dans ce délai atteignait 80 %. L'objectif est d'atteindre un taux de 95 % en 2007.

III. — LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR À L'HEURE DE LA DÉCONCENTRATION

Le programme « Conduite et pilotage des politiques intérieures » bénéficiera, pour 2006, de 496,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 475,3 millions d'euros en crédits de paiement. Le plafond d'emplois autorisé pour 2006, exprimé en ETPT, atteint 3 638.

Les services dont les activités sont retracées par les actions de ce programme sont les cabinets des ministres, l'IGA, le secrétariat général et la DLPAJ. Un opérateur, l'INHES, successeur de l'IHESI, participe à la mise en œuvre de l'action 2 consacrée à l'expertise, à l'audit, à la prévision et études. Le programme participe aussi à la politique transversale « Sécurité routière » par le truchement de la sous-direction de la circulation et de la sécurité routières de la DLPAJ.

A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES MOYENS D'ENGAGEMENT

Les moyens accordés au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », connaîtront en 2006 une hausse de 31,9 % en autorisations d'engagement, mais une diminution de 4,3 % des crédits de paiement.

Les éléments d'évolution des dépenses du titre 2 constatés pour les autres programmes de la mission peuvent être également enregistrés pour ce programme. Les rémunérations d'activité progressent de 11,1 millions d'euros, dont 2,8 millions d'euros grâce à la valorisation du point d'indice de la fonction publique auxquels s'ajoutent 6,1 millions d'euros d'abondement catégoriel. En revanche, les cotisations et contributions sociales diminuent fortement de 46 millions d'euros, toujours en raison du changement de mode de calcul des cotisations de pension. Les prestations sociales et allocations diverses progressent de 1,1 million d'euros.

Les crédits de paiement, hors du titre 2, se caractérisent par trois abondements respectivement de 10 millions d'euros sur les loyers, cette somme étant destinée à couvrir la prise à bail des locaux du futur pôle « renseignement » de Levallois, avant la conclusion du montage en location avec option d'achat, de 6,7 millions d'euros sur la protection des fonctionnaires et de 5,7 millions d'euros sur le projet CRISTAL de téléphonie sur Internet qui devrait permettre la diminution

du nombre d'équipements téléphoniques par la centralisation de l'architecture, la baisse des coûts de communication, la réduction des abonnements, la diminution progressive des contrats de maintenance, l'optimisation du dimensionnement du réseau téléphonique du ministère et des économies de câblage. Des mesures négatives portent essentiellement sur le volet système d'information et de communication.

En autorisations d'engagement, hors du titre 2, le montant demandé en 2006 atteint 439,5 millions d'euros, répartis entre 183 millions d'euros d'autorisations d'engagement de couverture, définies dans les termes déjà évoqués à propos des deux programmes étudiés *supra*, et 256 millions d'euros d'autorisations d'engagement nouvelles, équivalentes aux crédits de paiement demandés sur les titres 3, 5 et 6.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »
PAR TITRE
(2005-2006)**

(en euros)

Titres	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouverture en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Évolution (en %)	Ouverture en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Évolution (en %)
Titre 2. Personnel	257,94	223,68	-13,28	257,94	223,68	-13,28
Titre 3. Fonctionnement	217,18	401,81	85,01	217,18	228,53	5,23
Titre 5. Investissement	26,52	36,87	39,06	20,95	22,47	7,26
Titre 6. Intervention	0,91	0,66	-27,23	0,91	0,66	-27,23
Totaux	502,54	663,03	31,93	496,98	475,34	-4,35

Source : documents budgétaires.

B. UN DOUBLE OBJECTIF DE DÉCONCENTRATION OPÉRATIONNELLE ET DE QUALITÉ DE SERVICE

1. La clarification des missions de l'administration centrale

Dans le cadre de la SMR du ministère de l'intérieur, l'administration centrale s'est dotée d'un secrétariat général qui coordonne l'ensemble des directions de soutien logistique au profit des missions opérationnelles du ministère et pilote la modernisation du ministère. C'est donc tout naturellement que le secrétaire général a été désigné responsable du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Au sein du secrétariat général, la DMAT anime le réseau des préfetures et des sous-préfetures. Elle fixe des orientations générales, répartit la ressource globale en crédits et en emplois et suit l'activité. Ses crédits sont pour l'essentiel regroupés sur le programme « Administration territoriale ».

La direction des ressources humaines (DRH) répond, notamment, aux préfetures dans leurs demandes d'affectation de personnels. Elle joue aussi un rôle de régulateur pour concilier les choix de gestion locaux et l'exercice des garanties résultant de l'application des règles statutaires. Elle définit les orientations de la gestion prévisionnelle des emplois.

La direction des études, de la prévision, des affaires financières et immobilières (DEPAFI) apporte son expertise aux propositions de travaux de construction et de rénovation et assure le suivi des chantiers.

La direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) apporte son expertise globale et propose des solutions techniques, nationales ou locales. Elle anime le réseau des SIC et, à travers le plan stratégique, élabore et accompagne les orientations de l'administration électronique.

Chacune en ce qui les concerne, les autres directions du ministère, que sont la direction générale de la police nationale, la direction de la défense et de la sécurité civiles, la direction générale des collectivités locales et la DLPAJ définissent les orientations de l'action et assurent le conseil aux préfetures.

2. La déconcentration comme principe

La performance de ce programme est mesurée, d'abord, de manière globale. L'objectif est de parvenir à réduire le coût d'ensemble du programme par rapport au budget du ministère dans le sens d'une irrigation plus importante des échelons opérationnels. Si les fonctions de conception et les orientations méthodologiques doivent rester au centre, en revanche, les activités de gestion doivent être dans la mesure du possible confiées aux échelons déconcentrés mieux à même d'affecter les moyens au plus près des besoins.

Cette performance « globale » doit s'accompagner, pour les missions ainsi resserrées, d'une qualité de service accrue.

Ainsi, au chapitre des prestations immobilières, il est souhaitable que le taux de livraisons hors délais baisse, que le taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu progresse et que le coût de la construction au mètre carré.

Selon la même logique, pour le déploiement de systèmes d'information et de communication, fonction stratégique pour un ministère « territorialisé » comme le ministère de l'intérieur, il convient de faire respecter les échéances de livraison des études et des applications et rendre disponible dans les meilleurs délais pour les utilisateurs des applications informatiques essentielles telles que le fichier des personnes recherchées ou le fichier national des immatriculations.

Cette fonction d'irrigation des diverses politiques opérationnelles du ministère de l'intérieur se traduit par un déversement de ses moyens dans les autres programmes de politique du ministère, qu'il s'agisse des autres programmes de la mission qui nous intéresse – « Administration territoriale » et « Vie politique, culturelle et associative » ou des programmes « Aménagement du territoire », « Concours spécifiques et administration », « Coordination des moyens de secours », « Intervention des services opérationnels » ou encore « Police nationale ». Ainsi, après ventilation, le solde des crédits du programme est limité à environ 2 millions d'euros, qui représentent des dépenses initiées par les services de la présidence de la République ou du Premier ministre et par le comité interministériel de contrôle de l'immigration.

C. UNE DÉCLINAISON DES ACTIONS AU SERVICE DE L'ENSEMBLE DES SERVICES DU MINISTÈRE

1. Les fonctions de conception

a) L'état-major

L'action « État-major », qui bénéficiera en 2006 d'une enveloppe de 21 millions d'euros pour 273 ETPT, rend compte de l'activité des ministres, de leurs cabinets, de celui du secrétaire général et de services comme celui de la communication et la mission des affaires internationales et européennes.

En comptabilité, l'action est ventilée à parts égales entre les missions auxquelles appartiennent les programmes qui composent le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Par convention, il a été admis que les plus hautes autorités du ministère consacraient la même part de leur activité aux différentes missions qu'il réunit. Si, de manière plus fréquente, la répartition se fait sur le fondement soit des emplois consacrés à telle ou telle mission, dans le cas d'espèce, une telle répartition aurait conduit à pénaliser une mission telle que la mission « Relations avec les collectivités territoriales » qui occupe peu d'emplois, soit du poids financier des actions qui aurait sous-estimé une mission telle que la mission « Sécurité civile ».

b) L'expertise, l'audit, la prévision et les études

L'action qui regroupe les fonctions d'inspection, de prospective, d'études et de recherche. Elle est au service des quatre missions du ministère, hors « Politiques des territoires ». 17,2 millions d'euros pour 124 ETPT dont 75 à l'IGA lui seront attribués en 2006.

Un sort particulier est réservé à la subvention de 4,6 millions d'euros destinée à financer l'INHES. Cet établissement public exerce ses missions au bénéfice des seuls programmes « Police nationale », « Intervention des services opérationnels » et « Coordination des moyens de secours ». En comptabilité, la subvention sera répartie selon une clef 85 %-5 %-10 %, qui traduit la part respective de trois programmes dans l'activité de l'institut.

L'objectif assigné à cette action est d'assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle, ce qui sera mesuré le pourcentage de travaux de l'IGA n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois.

c) Le conseil juridique et le traitement du contentieux

Cette fonction porte à la fois les crédits de contentieux et les crédits destinés à la protection des fonctionnaires.

L'évaluation des dotations s'avère, dans ce domaine, particulièrement délicate. À titre d'exemple, le montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2005 s'élevait à 75,6 millions d'euros, alors même qu'au 31 décembre, les états de la comptabilité publique faisaient état pour l'année précédente d'une consommation de crédits supérieure à 119 millions d'euros.

Ces dépenses ont, en effet, un fort caractère aléatoire. Ainsi a-t-on pu constater ces dernières années un accroissement significatif des demandes de protection présentées par les personnels de police victimes de faits d'outrages ou de rébellion pour lesquels ces personnels se constituent partie civile par ministère d'avocat devant les tribunaux. De la même façon, la tendance à la hausse des frais d'avocats constitués pour la défense de l'État en matière de contentieux judiciaire, de contentieux résultant du maintien en centre de rétention des étrangers et de contentieux résultant du maintien en zone d'attente se poursuit. De manière générale, les frais de contentieux varient fortement compte tenu du caractère d'espèce de chaque décision de justice ou de règlement amiable.

C'est pourquoi, dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est prévu de maintenir *grosso modo* la dotation à 75 millions d'euros pour le contentieux et à 7,1 millions d'euros pour la protection juridique. Le montant prévu tient néanmoins compte des efforts engagés pour maîtriser les dépenses de l'espèce. Ainsi, des circulaires spécifiques sur les dossiers les plus coûteux de mise en jeu de la res-

ponsabilité de l'État, comme le traitement des demandes d'indemnisation en matière de dommages liés aux attroupements et rassemblements et en matière de refus de concours de la force publique, ont été élaborées. Elles complètent les instructions plus générales préparées pour les préfetures sur la rapidité qui doit s'attacher à l'exécution des décisions de justice, de manière à limiter le montant des intérêts moratoires à payer, et sur les conditions dans lesquelles doivent intervenir les transactions amiables.

Par ailleurs, des groupes de travail ont été mis en place en 2005 avec les services afin de mieux analyser les sources de dépenses, d'identifier les bonnes pratiques et de mutualiser les expériences. Des réunions se sont ainsi tenues avec un échantillon représentatif de préfetures pour les refus de concours de la force publique. De même, des rencontres avec les secrétariats généraux pour l'administration de la police chargés du traitement des accidents matériels et de la protection juridique sont menées pour mieux connaître les difficultés rencontrées et échanger sur les orientations à retenir.

d) La défense des libertés publiques

L'action n° 7 « Libertés publiques », qui disposera de 17,9 millions d'euros en 2006 pour 236 ETPT, porte sur l'activité d'élaboration de normes contribuant à la définition et à la conduite des politiques publiques dont le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a la responsabilité. Elle inclut également des activités de mise en œuvre des politiques de l'État en matière d'immigration, de permis de conduire et de casinos. Ces fonctions sont assurées, au sein de la DLPAJ, par la sous-direction des libertés publiques et de la police administrative, la sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontière et la sous-direction de la circulation et de la sécurité routières.

L'objectif assigné à cette action consiste à améliorer la fourniture d'expertise aux préfetures, services de police et autres directions du ministère. Pour mesurer les efforts accomplis dans ce sens, a été retenu, pour indicateur, le taux de réponse aux différents services du ministère en matière de libertés publiques. Seule figure dans le PAP la prévision de 2006 fixée à 70 %.

2. Les fonctions logistiques

a) Les systèmes d'information et de communication

En 2006, une enveloppe de 145,7 millions de crédits de paiement, dont la moitié sera consacrée à la rémunération des 1 403 ETPT, alimentera les moyens de cette action qui rassemble les crédits finançant les activités d'ingénierie, d'équipement et d'exploitation des systèmes d'information et de communication. Elle comprend la DSIC fournit des prestations en informatique et en télécommunications aux directions du ministère et les services zonaux des systèmes d'information.

20 % des dépenses de cette action ont pu être imputés en comptabilité sur les programmes « Administration territoriale » (13,2 millions d'euros), sur le programme « Coordination des moyens de secours » et sur le programme « Police nationale » (17,8 millions d'euros). Il s'agit des dépenses d'équipements téléphoniques, de maintenance des postes de travail et de licences, ainsi que des dépenses relatives aux plates-formes d'exploitation centralisées. Le reste de l'action, soit 80 % de son montant, a été ventilé au prorata des emplois des actions de politique.

La DSIC doit s'engager en termes de délais et de qualité et tenir ses engagements. Pour atteindre cet objectif, elle doit faire notamment porter ses efforts sur l'amélioration du processus de gestion de projet et sur l'amélioration du processus de programmation des investissements. Pour mesurer cet effort, qui prend en compte également les actions menées par les directions donneuses d'ordre, trois indicateurs ont été retenus : le respect des échéances de livraison des études et des applications, la disponibilité du réseau général de transport (RGT), qui est le réseau privatif national du ministère, et, enfin la disponibilité des applications, telles que le fichier des personnes recherchées et le fichier des véhicules volés, le système de traitement des infractions constatées ou encore le fichier national des automobiles, le fichier national des immatriculations, le système national des permis de conduire et l'application de gestion des ressortissants étrangers en France.

b) Le pilotage des ressources humaines dans le cadre du dialogue de gestion

Avec un budget de 131 millions d'euros de crédits de paiement en 2006 et 1 224 ETPT, cette fonction regroupe à la fois la gestion des ressources humaines proprement dite, y compris la gestion exercée par la sous-direction du corps préfectoral et des administrateurs civils de la DMAT, mais aussi la formation et l'action sociale. Dans ce dernier cas, la fonction intègre aussi l'activité des sous-directions de l'action sociale du secrétariat général et de la direction générale de la police nationale. La première est compétente notamment en matière de loisirs et de restauration collective. Elle anime également le réseau des assistants sociaux, des médecins de prévention et des inspecteurs d'hygiène et de sécurité du ministère.

Cette action est un bon exemple des efforts menés pour déconcentrer au maximum les opérations de gestion, dans le respect des cadres réglementaires et statutaires. En effet dans le cadre du dialogue de gestion et dans la logique de la LOLF, une démarche itérative a été organisée entre la DRH et les autres services.

L'exemple emblématique de cette véritable « révolution » dans les rapports entre le centre et la périphérie est celui des préfetures, ces dernières jouant le rôle de « donneur d'ordre », tandis que la DRH exerce la fonction de prestataire de services et de régulateur garantissant la cohérence globale de la gestion des personnels. Un calendrier de « rendez-vous » réguliers entre le centre et les gestionnaires de BOP permet d'harmoniser et de sécuriser le cycle de gestion.

À l'automne de l'année n, la DRH demande aux préfetures d'établir un plan de charges initial, qui constitue un exercice de prévision qui intègre les entrées, les sorties, les besoins de renouvellement et ce, avant le recrutement et l'organisation des concours. En décembre, la DRH renvoie les éléments concernant la gestion statutaire ainsi que la programmation des concours. Les gestionnaires peuvent les intégrer à leur plan de charge initial.

En janvier de l'année n+1, la DRH reçoit les plans de charge exécutés des préfetures et peut les comparer aux plans de charge initiaux dans une logique de contrôle de gestion, afin de vérifier la fiabilité des prévisions ou déceler les difficultés rencontrées par certaines préfetures. Le cas échéant, la DRH peut proposer un soutien en termes de formation ou d'outils de pilotage. Au cours de l'année, des plans de charges rectificatifs sont alors établis. Les préfetures peuvent alors adopter un budget correctif et demander à l'administration centrale de leur accorder des recrutements supplémentaires en cas de besoin.

c) Les affaires financières et immobilières

L'action n° 5 « Affaires financières et immobilières », qui disposera en 2006 de 228,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 60,4 millions d'euros de crédits de paiement pour 288 ETPT, retrace les activités de pilotage et de synthèse budgétaires, ainsi que l'ordonnancement et la comptabilisation des opérations des différents programmes. En matière immobilière, l'action inclut la conception et la mise en œuvre de la politique du ministère, l'entretien et la gestion du patrimoine de l'administration centrale, et la gestion du patrimoine de l'action sociale. Elle comprend également diverses activités nécessaires au fonctionnement de l'administration centrale, telles que celles de la DEPFI, ainsi que celles du service du contrôle financier.

L'objectif fixé à cette action est l'amélioration de la qualité et de la gestion des prestations immobilières du ministère, ce qui implique à la fois de diminuer le taux de livraisons réalisées hors délais, d'accroître le taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu et de réduire le coût de la construction au mètre carré. Pour l'administration territoriale, ce dernier était de 1 932 euros en 2003 et de 2 300 euros en 2005. L'objectif prévu en 2006 est de 2 000 euros.

La question de la rationalisation de la politique immobilière ne concerne pas seulement les services déconcentrés, mais aussi les conditions d'installation de l'administration centrale. Ainsi, en témoigne le regroupement de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG), de la direction de la surveillance du territoire (DST) et de la division nationale anti-terroriste (DNAT) sur un site unique en 2006 pour un programme de 163 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

En budgétisation, ces crédits sont inscrits sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » en raison de la compétence transversale de la sous-direction des affaires immobilières de la DEPAFI en matière de gestion des implantations de l'administration centrale. En comptabilité d'analyse des coûts, ces crédits rejoignent l'action idoine du programme « Police nationale ».

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 18 octobre 2005, la Commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, sur les crédits des missions « Sécurité », « Sécurité civile », « Administration générale et territoriale de l'État » et « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2006.

Après avoir évoqué les crédits des missions « Sécurité » et « Sécurité civile », **M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, a renvoyé, pour la présentation des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », au document écrit qu'il a fait distribuer en commission et dont la teneur est reproduite ci-après.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

(extraits du discours de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, distribué en Commission)

A — La modernisation de l'administration se poursuit.

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » disposera de 2,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 2,2 milliards d'euros de crédits de paiement. Elle se décompose en trois programmes : administration territoriale ; vie politique, culturelle et associative ; conduite et pilotage des politiques de l'intérieur.

Pour cette mission, le PLF 2006 doit naturellement conduire à poursuivre et à approfondir l'effort déjà engagé dans le sens de la modernisation de l'administration, notamment avec l'expérience de la globalisation des crédits des préfectures qui préfigurait les nouveaux modes de gestion mis en place par la LOLF. Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a ainsi montré la voie, et doit continuer à le faire.

Tout d'abord, le PLF 2006 dégage les ressources nécessaires à la poursuite de grands projets innovants et structurants.

Les crédits de fonctionnement et d'investissement de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » sont en hausse de 2,9 %. Je souhaite signaler toutefois que le coût total des projets nouveaux est supérieur aux mesures nouvelles prévues dans le budget. Une part significative en est financée par le redéploiement d'économies réalisées sur d'autres postes de la mission.

— Les grands projets, c'est tout d'abord le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV). Il doit permettre à terme la dématérialisation de près de 60 % des 23 millions d'opérations touchant à l'immatriculation des véhicules. Les démarches des usagers et des professionnels seront simplifiées notamment par l'utilisation d'Internet.

Les préfectures, en complément de leur compétence générale sur l'immatriculation, élargiront leur rôle au contrôle et au conseil auprès des professionnels. Plusieurs centaines d'emplois, affectés aujourd'hui à la délivrance des cartes grises, seront supprimées et donneront lieu à des requalifications de catégorie C en B d'ici 2010.

L'investissement prévu est de plus de 13 millions d'euros entre 2005 et 2009, dont 4 millions d'euros en crédits de paiement en 2006.

— Je pense également à l'introduction de la biométrie dans les documents d'identité, avec la généralisation, dès 2006, du passeport électronique. La formule retenue est celle d'une production centra-

lisée et externalisée des titres, ce qui conduira à terme à alléger les tâches des préfetures.

Le déploiement se réalisera de manière progressive, mais selon un calendrier resserré. Avant la fin de cette année, la délivrance des passeports électroniques sera opérationnelle à Paris et pour la petite couronne. Au printemps 2006, le dispositif sera généralisé à tous les départements de métropole et d'outre-mer.

– Le passeport électronique constitue la première étape d'une modernisation plus globale des titres d'identité, destinée à renforcer la lutte contre la fraude et à procurer aux Français une sécurité accrue. Des éléments de biométrie seront à terme introduits dans la carte nationale d'identité, selon des modalités juridiques et financières qui restent à préciser.

Les crédits de fonctionnement des préfetures ont été globalement préservés et reconduits à l'identique par rapport à 2005 avec 230 millions d'euros. J'insiste sur l'effort que représente cette dotation dans le contexte actuel de recherche d'économies. Il permet aux préfetures de conserver une marge de manœuvre dans leur gestion courante et de préserver les acquis de la globalisation.

En ce qui concerne la modernisation des locaux des préfetures, l'effort est même significativement accru, puisque le programme national d'équipement est doté de 59 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit un quasi-doublement).

Ces crédits permettront de réaliser ou d'amorcer nombre d'opérations immobilières :

- rationaliser les implantations (préfetures du Nord et du Vaucluse, sous-préfecture de Dunkerque) ;
- adapter les implantations aux nouveaux besoins des usagers ou des services (préfetures de Meurthe-et-Moselle et de la Loire, centres opérationnels et états-majors de zone) ;
- sécuriser des préfetures (préfetures de la Haute-Vienne, du Rhône, de la Haute-Corse, sous-préfecture de Boulogne-Billancourt).

B — Les mesures en faveur des personnels

Au total, les mesures nouvelles au bénéfice des personnels administratifs et techniques atteignent près de 11 millions d'euros (au lieu de 7 millions d'euros en 2005). Elles traduisent ma volonté de mieux reconnaître les compétences des personnels territoriaux et d'administration centrale.

Le point central de la démarche que j'ai souhaité conduire en direction des personnels se traduit dans le plan de « gestion prévisionnelle des ressources humaines » (GPRH). En effet, le ministère va connaître à court terme plusieurs évolutions majeures

- le quasi-doublement des départs à la retraite d'ici 2010-2015
- la transformation des missions (le rôle d'accueil du public sera réduit avec la refonte du système d'immatriculation des véhicules et des titres d'identité).

Dans ce contexte, il est capital d'améliorer les progressions de carrière, afin de renforcer la motivation de chacun et de répondre au besoin d'emplois plus qualifiés. Pour cela, un plan d'ensemble de gestion des ressources humaines a été préparé, sur une durée de cinq ans (2006-2010) :

- il est prévu une fusion de l'ensemble des corps administratifs et techniques, (y compris ceux de la police), d'administration centrale et déconcentrée. Le nombre de corps passera de douze à quatre ;
- 4 700 postes seront requalifiés en cinq ans ;
- des suppressions d'emplois, par le non-remplacement de départs à la retraite atteignant un départ sur deux, permettront d'autofinancer entièrement les mesures de requalification et même de dégager des économies nettes.

En 2006, les suppressions d'emploi à ce titre concerneront 175 postes, dont 156 en préfetures et 19 en administration centrale. Ces mesures permettront de financer la requalification de 670 postes administratifs, pour un coût total de 2,7 millions d'euros, dont 616 postes en préfetures, et la moitié en catégorie C. Cela représente un effort deux fois et demie supérieur à celui de 2005.

Enfin, dans le cadre du PLF 2006, une nouvelle tranche de 6 millions d'euros a été obtenue pour la poursuite du rattrapage indemnitaire et de l'harmonisation entre filières. La progression du régime indemnitaire, toutes filières et catégories confondues, atteint 40 % depuis 2002.

C — L'objectif de performance est partout présent dans la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Les préfetures ont été les premiers services déconcentrés à expérimenter un mode innovant de gestion publique fondé sur la responsabilité globale du chef de service combinée avec des objectifs annuels de performance. En ce sens, les préfets, et les personnels des préfetures, ont été les précurseurs d'une gestion construite selon les principes édictés aujourd'hui par la loi organique.

Le bilan de cette opération est très positif :

– les personnels sont très impliqués dans ce changement complet de culture gestionnaire, ce qui a conforté le dialogue social ;

– la globalisation des crédits a permis de dégager chaque année des marges de manœuvre financières, allouées pour partie à la reconnaissance des mérites des agents ou à l'amélioration de l'outil de travail et de l'accueil du public.

Les objectifs et les indicateurs assignés au programme « Administration territoriale » s'appuient ainsi sur une vraie culture du contrôle de gestion. Ils sont construits sur un tableau de bord très développé dénommé « INFOPREF ». Le projet annuel de performances donne un aperçu de ces indicateurs, mais il ne reprend qu'un échantillon des très nombreux sujets suivis via INFOPREF.

Pour illustrer ce propos, on peut prendre deux exemples :

– Le premier est celui de la délivrance des titres. C'est un domaine qui reflète particulièrement les missions des préfetures. D'ores et déjà, la performance a été améliorée ces dernières années. En effet, entre 2003 et 2004, la charge de travail a globalement progressé (+ 7,5 % de titres délivrés) alors que les effectifs ont connu une très légère baisse. Or les performances des préfetures se sont améliorées, qu'il s'agisse des délais de délivrance ou du taux de télétransmission.

Pour 2006, j'ai demandé que les délais soient encore améliorés. C'est ce que traduit l'indicateur « proportion de préfetures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel ». Il vous en sera rendu compte.

– Le second exemple concerne la sécurité civile. Entre 2002 et 2004, nous avons suivi le taux d'actualisation des plans de secours. Une progression considérable a été enregistrée : le taux d'actualisation est passé de 49 % à 63 % en deux ans. En 2006, nous allons surveiller plus précisément le taux d'établissements recevant du public (ERP) visités par la commission de sécurité, et le taux d'avis défavorables qui auront été levés pour ces mêmes ERP. Je souhaite que l'amélioration soit aussi au rendez-vous.

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » regroupe trois domaines d'activité : les élections, les cultes, les associations et fondations. Ils ont entre eux pour principal point commun qu'ils visent à donner une traduction concrète à des libertés fondamentales : droit de suffrage, droit d'association, liberté religieuse.

Pour veiller à ce que cette administration améliore son efficacité dans l'intérêt du public, nous surveillerons les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations ou encore les délais de versement des aides aux partis politiques.

Enfin, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » regroupe les fonctions transversales qui apportent des moyens de fonctionnement aux programmes opérationnels du ministère.

La performance du programme est mesurée en premier lieu, de manière globale, par l'objectif d'optimisation du coût du programme. Il s'agit tout simplement de parvenir à réduire le coût d'ensemble du programme par rapport au budget du ministère moins de moyens de « soutien », plus d'activités opérationnelles.

La performance du programme est également mesurée par des objectifs de qualité de service spécifiques aux différentes actions.

– Par exemple, pour les prestations immobilières, ont été retenus le taux de livraisons hors délais (qui doit baisser), le taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu (qui doit progresser), le coût de la construction au mètre carré.

– Pour les systèmes d’information et de communication, les indicateurs sont le respect des échéances de livraison des études et des applications et la disponibilité pour les utilisateurs d’applications informatiques essentielles comme le fichier des personnes recherchées ou le fichier national des immatriculations.

M. Pierre Morel-A-L’Huissier, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l’État », a souligné que les préfets qu’il a pu rencontrer dans le cadre de la préparation de son rapport lui ont tous semblé fortement impliqués dans la mise en œuvre de la LOLF. Toutefois, une question se pose de manière récurrente, celle de la latitude dont ils disposent dans l’allocation des moyens sur le territoire dont ils sont responsables, compte tenu de la relative verticalité des BOP.

Il a, d’autre part, interrogé les ministres sur la réflexion stratégique relative à la réorganisation des services territoriaux. Il a notamment souhaité obtenir des précisions sur le devenir des sous-préfectures.

Rappelant que le contrôle de légalité était l’une des cinq actions du programme de l’administration territoriale, il a demandé quelles étaient les mesures envisagées pour que ce contrôle évolue en fonction de l’évolution de la décentralisation.

Concernant, enfin, le programme « Vie politique, culturelle et associative », il a souhaité savoir si le ministre d’État envisageait de faire des propositions en vue de parfaire la législation relative au financement de la vie politique et, plus largement, le droit électoral.

En réponse au rapporteur pour avis, le **ministre d’État** a souligné l’importance du rôle des préfets. Leurs pouvoirs doivent être étendus, afin qu’ils puissent prendre leurs responsabilités et être jugés sur leurs résultats. Les crédits des préfectures doivent être globalisés. Il n’appartient pas à l’administration centrale de préciser si les créations de postes au sein d’une préfecture doivent concerner tel service ou tel autre.

La question de la fonction des sous-préfectures mérite en effet d’être posée. Selon certains, elles doivent être les artisans de la politique de la ville. Pour d’autres, elles doivent regrouper les services publics et constituer un élément fort de l’aménagement du territoire. Une large réflexion doit être menée sur ce sujet, à laquelle le Parlement doit prendre toute sa part. Elle est d’autant plus importante que se pose la question de la présence des services au public dans les territoires ruraux. Le ministre d’État a exprimé la conviction qu’un schéma national conduit à un échec assuré. Dans les départements fortement urbanisés, la question se pose de savoir si les sous-préfectures constituent un obstacle ou un soutien à l’action des préfectures.

Les principes doivent être les mêmes sur tout le territoire, mais leur application doit tenir compte des spécificités locales. Au demeurant, il n'est pas certain que les sous-préfectures doivent avoir les mêmes fonctions dans tous les départements français.

S'agissant du droit électoral, le ministre d'État a souligné que la moindre initiative qu'il prendrait dans ce domaine susciterait de vives réactions et l'exposerait à des soupçons quant à ses arrière-pensées. Il s'est dit opposé à la proposition d'augmenter le nombre de signatures nécessaires pour être candidat à l'élection présidentielle et ne pas partager le jugement selon lequel les candidats à cette élection seraient trop nombreux. Il n'y a pas de raison de vouloir empêcher celles et ceux qui ont un projet pour le pays de le défendre, en prétendant qu'il serait minoritaire avant même que les Français se soient prononcés. Enfin, si certains candidats sont porteurs de propositions en matière institutionnelle, l'élection présidentielle sera l'occasion pour eux de les présenter, et pour les Français de trancher.

*

* *

Après le départ des ministres, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2006.

ABRÉVIATIONS

ACROPOL	Automatisation des communications radio opérationnelles de police
ACTES	Aide au contrôle et à la transmission électronique sécurisée
ARCADE	Aide à la répartition, comparaison et ajustement des effectifs
BALISE	Base locale d'information sur les services de l'État
BOP	Budget opérationnel de programme
CAR	Comité de l'administration régionale
CFCM	Conseil français du culte musulman
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNCCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
CNI	Carte nationale d'identité
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DCRG	Direction centrale des renseignements généraux
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DEPAFI	Direction des études, de la prévision, des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur
DIACT	Délégation interministérielle à la compétitivité et à l'aménagement des territoires
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DIS	Délégation interservices
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur
DMAT	Direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur
DNAT	Division nationale anti-terroriste
DNO	Directive nationale d'orientation
DRH	Direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur
DST	Direction de la surveillance du territoire
EMZ	État-major de zones
EPTP	Équivalents temps plein travaillés
ERP	Établissement recevant du public
ESTIDOT	Estimateur des dotations de fonctionnement des préfetures
FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
GIAT	Groupement industriel des armements terrestres
IGA	Inspection générale de l'administration
IHESI	Institut des hautes études sur la sécurité

INES	Identité nationale électronique sécurisée
INDIGO	Indicateurs de gestion optimisée
INHES	Institut national des hautes études de sécurité
INFOPREF	Infocentre territorial des préfetures
LOLF	Loi organique du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
MIAT	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
MIS	Missions interservices
MISE	Mission interservices de l'eau
MISSA	Mission interservices de la sécurité alimentaire
PAP	Projet annuel de performances
PASE	Projet d'action stratégique de l'État
PASED	Projet d'action stratégique de l'État dans le département
PASER	Projet d'action stratégique de l'État dans la région
PITE	Programme des interventions territoriales de l'État
PNE	Programme national d'équipement des préfetures
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PTE	Projet territorial de l'État
RADE	Réforme de l'administration départementale de l'État.
RAP	Rapport annuel de performances
RGT	Réseau général de transport
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAP	Service départemental de l'architecture et du patrimoine
SDAPVA	Sous-direction des affaires politiques et de la vie associative de la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur
SDAT	Sous-direction de l'action territoriale de la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGDZ	Secrétariat général de zone de défense
SIC	Système d'information et de communication
SIDPC	Service interdépartemental de défense et de protection civile
SIV	Système d'immatriculation des véhicules
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
SOF	Schéma d'organisation financière
SZIC	Service de zone des systèmes d'information et de communication
UO	Unité opérationnelle

PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques :*
 - M. François LOGEROT, président, ancien Premier président de la Cour des comptes
 - M. Régis LAMBERT, secrétaire général

- *Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire :*
 - M. Daniel CANEPA, secrétaire général
 - M. Claude KUPFER, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières
 - Laurent PREVOST, sous-directeur de l'administration territoriale à la direction de la modernisation et de l'action territoriale

- *Préfecture de la région Languedoc-Roussillon et du département de l'Hérault :*
 - M. Michel THENAULT, préfet
 - M. Philippe GALLI, secrétaire général
 - M. Philippe RAMON, directeur du cabinet
 - M. P. CHALLIER, directeur des actions interministérielles
 - M. M. TISSEUR, directeur des ressources humaines et des moyens

- *Préfecture du département de la Lozère :*
 - M. Paul MOURRIER, préfet
 - M. Jean-Michel JUMEZ, secrétaire général
 - M. Bernard MUSSO, directeur des services du cabinet
 - M. Hugues FUZERE, sous-préfet de Florac
 - M. Emmanuel MOULARD, directeur des actions interministérielles
 - M. Gérard CIROTTE, directeur des libertés publiques et des collectivités locales

- *Trésorerie générale du département de la Lozère :*
 - M. Bernard GABORIAU, trésorier-payeur général
 - M. Frédéric RUIZ, inspecteur principal auditeur
 - M. Didier PRANLONG, responsable du contrôle financier déconcentré et du pôle « Dépense »

N° 2573 Tome 1 – Administration générale et territoriale de l’Etat – Avis au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) (M. Pierre Morel-A-L’huissier