

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

46^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du jeudi 3 novembre 2005

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. YVES BUR

1. **Traitement de la récidive des infractions pénales.** – Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 6235).
2. **Loi de finances pour 2006** (deuxième partie). – Suite de la discussion d'un projet de loi (n^{os} 2540, 2568) (p. 6235).

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Pierre Morel-À-l'Huissier, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration de la République.

MM. Francis Delattre,
Christophe Caresche.

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT (p. 6243)

État B

Amendement n^o 170 de M. Gorges : MM. le rapporteur spécial, le ministre, Christophe Caresche. – Adoption.

Amendement n^o 88 de M. Caresche : MM. Christophe Caresche, le rapporteur spécial, le ministre. – Rejet.

Amendement n^o 89 de M. Caresche : MM. Christophe Caresche, le rapporteur spécial, le rapporteur pour avis, le ministre. – Retrait.

Adoption des crédits, modifiés, de la mission « administration générale et territoriale de l'État ».

Renvoi de la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances à la prochaine séance.

3. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 6245).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. YVES BUR

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures quarante-cinq.)

1

TRAITEMENT DE LA RÉCIDIVE DES INFRACTIONS PÉNALES

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant qu'il avait décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales.

2

LOI DE FINANCES POUR 2006

DEUXIÈME PARTIE

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2006 (n^{os} 2540, 2568).

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits relatifs à l'administration générale et territoriale de l'État.

La parole est à M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué aux collectivités territoriales, mes chers collègues, ce budget s'inscrit bien évidemment dans le cadre nouveau institué par la LOLF.

La mission « administration générale et territoriale de l'État » comporte trois programmes. Elle représente 16 % du budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Le premier programme est celui de l'« administration territoriale ». Il couvre près de 72 % des crédits, plus de 85 % des emplois, et regroupe l'ensemble des missions des préfetures.

Vient ensuite le programme « vie politique, culturelle et associative ». Représentant 7 % du budget de la mission, il organise la mise en œuvre des lois de 1901 sur la vie associative, de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, de 1988 et de 1990 sur le financement de la vie politique.

Enfin, le programme « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » mobilise plus de 21 % des crédits. Il comprend les fonctions d'état-major et de gestion des moyens. Sa finalité est de concourir à la réalisation des objectifs des autres programmes du ministère. Il couvre notamment l'exploitation des systèmes d'information et de communication « transverses » du ministère, la programmation immobilière, la gestion et la formation du personnel, et l'ensemble des activités juridiques.

Pour l'ensemble de la mission, les dépenses de personnel sont les plus importantes. Elles représentent 70 % des crédits de paiement.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 22,7 %, les dépenses d'investissement à 3,8 % et les dépenses d'intervention à 3,5 %.

Je voudrais souligner deux points importants.

Le premier a trait à la mesure de la performance de la mission. C'est en effet le grand objectif de la nouvelle présentation budgétaire que de la permettre. Pour y parvenir, la mission s'est fixé dix-huit objectifs et trente-deux indicateurs de performance. Si le nombre d'objectifs est du même ordre d'un programme à l'autre, celui des indicateurs varie fortement selon les programmes, leur nature et le volume de crédits qu'ils recouvrent.

Seconde remarque : ce budget est en diminution. La baisse des crédits de paiement s'affiche à 3,3 %. Si je me réjouis évidemment de cette diminution, je pense toutefois qu'elle n'est pas encore suffisante. Elle doit bien sûr s'apprécier en tenant compte des modifications entraînées par la création du compte d'affectation spéciale « pensions ».

Cette baisse se répartit ainsi : moins 32 millions d'euros sur le programme « administration territoriale » – diminution due principalement au financement des cotisations de pensions – ; moins 22,4 millions d'euros sur le programme « vie politique, culturelle et associative » – réduction liée avant tout à la baisse des dépenses électorales – ; moins 21,6 millions d'euros sur le programme « conduite et pilotage » – baisse liée également au financement des cotisations de pensions.

Il faut enfin noter que cette baisse se traduit par une réduction d'emplois – 229 au total.

Je vais maintenant évoquer les orientations prioritaires du budget de 2006.

Il s'agit pour l'essentiel d'utiliser davantage les nouvelles technologies, de mieux gérer les ressources humaines, au profit des usagers comme au bénéfice des carrières des agents, et enfin d'investir pour rationaliser le patrimoine immobilier du ministère.

Au chapitre des innovations technologiques, ce budget continuera de préparer le lancement du nouveau système d'immatriculation des véhicules. Ce SIV devrait être opérationnel au premier semestre 2008. Il s'agit aussi d'introduire la biométrie dans les passeports puis dans les cartes d'identité électroniques. Simplification des démarches pour les usagers, meilleure sécurité des documents, meilleure efficacité des services, tels sont les objectifs recherchés. Ces technologies doivent aussi permettre de générer des économies. Le projet « Cristal » de développement de la téléphonie sur Internet devrait permettre de diminuer notablement les dépenses de téléphone. Ce budget y consacrera un investissement de 6,3 millions d'euros.

La deuxième priorité se traduira par la mise en œuvre d'un plan de gestion pluriannuel des ressources humaines. L'évolution des missions des services, en particulier ceux des préfetures, se traduira par la nécessité d'adapter le niveau des effectifs tout en développant leurs qualifications. Ainsi, 175 postes seront supprimés dans l'administration territoriale, mais 2,7 millions d'euros permettront de requalifier 670 postes, soit deux fois et demie plus qu'initialement prévu.

Le plan de rattrapage indemnitaire sera poursuivi, avec plus de 6 millions d'euros. Au terme de ce budget, le régime indemnitaire aura globalement progressé de 40 % depuis 2002. Il convient de noter également la poursuite de la revalorisation des indemnités du corps préfectoral.

Ce plan permettra d'achever les réformes statutaires destinées aux filières techniques. Ensuite, la fusion des corps administratifs sera lancée. Elle devrait permettre de mieux gérer la mobilité et les parcours professionnels des agents grâce à des perspectives de carrières plus attractives.

La troisième et dernière priorité consiste à rationaliser et moderniser le patrimoine immobilier. Cela se traduira pour l'administration centrale par le regroupement sur un site unique, dès 2006, de la DST, la direction de la surveillance du territoire, de la direction centrale des renseignements généraux et de la division nationale antiterroriste.

Pour les préfetures, le programme national d'équipement sera renforcé, avec plusieurs objectifs : premièrement, rationaliser les implantations, spécialement pour les préfetures de Lille et d'Avignon et la sous-préfeture de Dunkerque ; deuxièmement, adapter les locaux aux besoins nouveaux, comme dans les préfetures de Nancy et de Saint-Étienne ; troisièmement, préserver le patrimoine et sécuriser les locaux, notamment dans les préfetures de Limoges, Lyon et Bastia, ainsi que dans la sous-préfeture de Boulogne-Billancourt.

J'ajoute qu'un effort significatif sera réalisé en faveur de l'immobilier territorial des départements d'outre-mer.

En conclusion, je tiens à souligner qu'il s'agit là d'un exercice nouveau, conforme aux exigences de la LOLF. Je souhaite donc que l'Assemblée nationale puisse en suivre de plus près la mise en œuvre. En effet, l'effort ne peut se résumer à la seule modernisation des installations et des

techniques, mises à la disposition de personnels toujours mieux formés et motivés. Je pense qu'il faut progresser dans la restructuration de notre administration territoriale.

Notre réseau de préfetures et, encore davantage, de sous-préfetures, ne peut pas subsister en ignorant l'évolution démographique, historique et économique. Ce réseau doit donc évoluer, ne serait-ce que pour tenir compte des lois de décentralisation, du développement de l'intercommunalité, de la loi SRU, et d'autres facteurs encore.

Les débats de la commission des finances m'ont conforté dans cette conviction. Aussi ai-je demandé la création d'une mission d'évaluation et de contrôle. Cette MEC pourrait utilement impliquer les parlementaires dans cette grande réforme que chacun sent inévitable, sous peine de rester englués dans l'empilement de structures lourdes, coûteuses et de moins en moins efficaces.

M. le président. La parole est à M. Pierre Morel-À-L'Huissier, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne reviendrai pas sur les données budgétaires de la mission « administration générale et territoriale de l'État » pour 2006, mon collègue des finances l'ayant déjà fait avec la compétence que chacun lui connaît. Mais je constate, avec la commission des lois, que le niveau des moyens demandés pour cette mission, avec 2,2 milliards de crédits de paiement et 2,6 milliards d'autorisations d'engagement pour 2006, est satisfaisant compte tenu du contexte contraint de nos finances publiques.

Je me concentrerai sur le contenu des politiques inscrites dans cette mission comme nous y invite la nouvelle présentation du budget fondée sur la loi organique du 1^{er} août 2001 – la LOLF – dans la mise en œuvre de laquelle le ministère de l'intérieur se trouve en avance par rapport à nombre d'autres départements ministériels, comme j'ai pu le constater lors des déplacements effectués à l'occasion de la préparation de mon rapport.

Trois thèmes méritent à mon sens d'être examinés avec attention, tous situés dans le champ du programme « administration territoriale », programme qui représente 72 % du total de la mission.

Le premier thème est celui du renforcement de l'échelon régional de l'administration de l'État ; le deuxième, celui du devenir des sous-préfetures ; le troisième, celui de l'évolution du contrôle de légalité.

Le premier point sur lequel j'aimerais insister est donc l'affirmation de l'échelon régional dans l'administration territoriale de l'État. Pendant que la réforme de l'État au niveau national semble difficile à mettre en œuvre, les risques de blocage étant nombreux, une réforme plus discrète mais particulièrement profonde touche l'administration territoriale. L'affirmation de l'échelon régional de l'État en est la caractéristique la plus visible.

Autour de la préfeture de région s'organise en effet un mouvement de réforme qui prend plusieurs visages.

Le premier de ces visages est bien entendu celui du préfet de région lui-même, dont le rôle a été réévalué par une série de textes récents.

Le deuxième visage de la réforme est celui des neuf pôles régionaux qui regroupent différents services autour de thèmes aussi importants que l'éducation et la formation, la gestion publique et le développement économique, ou encore la santé et la cohésion sociale.

Le troisième visage est celui du CAR – comité de l'administration régionale –, qui succède à la CAR – conférence administrative régionale. Véritable « conseil d'administration » de l'État en région, présidé par le préfet de région et accueillant les préfets de département et les chefs de pôle, il devient le lieu de délibération collégiale des décisions stratégiques. C'est aussi devenu le cadre dans lequel le préfet de région peut s'assurer de la cohérence de l'action de l'État dans la région et de la mise en œuvre des priorités gouvernementales.

Le quatrième visage de la réforme régionale est celui du nouveau rôle financier joué par le préfet. À travers l'expérimentation de la globalisation, les préfetures ont acquis un savoir-faire dans le pilotage des finances publiques déconcentrées et dans la diffusion de la culture de la performance. L'examen des principaux budgets opérationnels de programme déconcentrés par le préfet de région ne peut qu'accentuer cette évolution.

La préparation du projet de loi de finances pour 2006 s'est faite selon des rythmes différents en fonction des ministères. Certaines administrations centrales ont tardé à donner tous les éléments à leurs services déconcentrés, ce qui ne permettra pas aux préfets de région de donner leur avis dans les meilleures conditions.

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 l'échelon central et les échelons déconcentrés.

J'insiste, monsieur le ministre, sur la nécessité de continuer à alimenter ce cercle vertueux entre responsabilité managériale, gestion saine, dégagement de marges de manœuvre, recyclage de ces marges au profit des acteurs locaux. À cet égard, je me permets de vous demander de bien vouloir préciser le rôle du préfet de région dans la coordination des crédits publics et, par-delà, celui des préfets de département en insistant sur la nécessaire cohérence de l'action de l'État sur les territoires urbains comme ruraux.

Ne faut-il pas recentrer ou recadrer le rôle des autorités préfectorales afin d'avoir une vision globale de l'action de l'État et éviter des discordances ou des incohérences ? Je pense notamment à des politiques publiques autonomes menées par les agences régionales de l'hospitalisation, les ARH, en liaison avec les URCAM sur l'action desquelles les préfets n'ont pas de vision globale.

Je pense aussi au rôle de « guichet unique » des préfetures pour tout ce qui touche au « développement économique » associant collectivités locales, chambres consulaires, services fiscaux, TPG et « entrepreneur » afin de faciliter l'installation et le développement de tel ou tel projet économique. Notre pays n'est pas un modèle du genre en l'espèce lorsqu'on voit le parcours du combattant auquel est astreint le candidat à l'installation en France.

C'est à mon sens vers ce rôle « moderne » des préfets que devrait s'orienter votre ministère. Je ne doute pas que vous aurez entendu ce message, monsieur le ministre.

Ma deuxième préoccupation concerne le devenir des sous-préfetures. J'entends les critiques qui leur sont souvent adressées. Mais prenons garde de conserver en la matière le sens des nuances.

Les missions assurées par les sous-préfetures sont multiples. 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, leurs principales missions.

Les innombrables missions du sous-préfet d'arrondissement sont inévitablement modifiées par deux profonds mouvements institutionnels : l'approfondissement de la décentralisation, d'une part, et la réforme de l'État territorial, d'autre part. Dans ce contexte, il faut éviter que les sous-préfetures 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.

De manière plus générale, la possibilité de confier aux sous-préfets des missions transversales, départementales, voire interdépartementales, constitue une autre piste à explorer.

La carte territoriale des sous-préfetures 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. Mais l'enjeu n'est pas l'organisation elle-même de la présence administrative filtrée par le seul tamis budgétaire. L'enjeu, c'est véritablement le maintien d'un rapport réel et concret entre l'usager et le service public.

Sur ce point, la grande consultation menée par le ministère de l'intérieur en vertu notamment de l'article 106 de la loi relative au développement des territoires ruraux et votre propre volonté de concertation et d'analyse doivent déboucher sur une profonde réflexion rénovée des services publics, des services au public et des services de proximité. J'attends là également une action moderne de l'État à travers les préfetures, voire un audit global des besoins des territoires et de leurs populations. Après l'adoption de la loi sur le développement des territoires ruraux, ce serait un signe fort d'adaptation de notre pays aux évolutions des mentalités ainsi que des mutations sociales et technologiques.

J'en viens maintenant à mon dernier thème : le contrôle de légalité et le renforcement de la fonction de conseil aux collectivités territoriales, qui font partie des priorités inscrites dans la directive nationale d'orientation des préfetures qui, à bien des égards, a anticipé sur le contenu du projet annuel de performances qui nous est soumis et qui y consacre une action avec, pour objectif, la modernisation de ces fonctions.

À travers l'exercice de ces fonctions, c'est le bon fonctionnement quotidien de la décentralisation et le bon placement des services de l'État dans ce nouveau contexte qui sont en jeu.

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. Tout cela crée aujourd'hui une certaine insécurité juridique.

L'obligation du contrôle des actes des collectivités territoriales ne saurait évidemment 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 millions et 7,7 millions par an.

Dans ces conditions, les préfetures n'ont d'autres choix que de se livrer, dans la plupart des cas, à un contrôle peu étendu. Le perfectionnement du contrôle de légalité devient alors une priorité. Selon vous, monsieur le ministre, un contrôle sélectif doit être opéré en direction de l'intercommunalité, des actes de commande publique, d'urbanisme et des décisions de police administrative. Je ne suis pas fermé à cette orientation mais j'estime, pour ma part, que l'effort doit surtout porter sur le conseil en amont des décisions.

Or cet effort, entrepris par de très nombreuses préfetures, comme j'ai pu le constater lors de mes déplacements, n'est pas quantifié. Les indicateurs retenus 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 et les perfectionner.

Je pense aussi très utile d'analyser, au seuil des nouveaux transferts de compétences, les jurisprudences administratives, financières, civiles et pénales concernant la gestion publique, que ce soit sur les marchés publics, la gestion de fait, la prise illégale d'intérêts ou les responsabilités encourues par les élus locaux afin de définir le cadre « juridique » de l'action publique en vue de sécuriser la gestion publique.

Les élus de tous bords veulent agir, bien agir et mieux agir : pour ce faire, le cadre institutionnel, administratif et juridique doit être mieux précisé afin d'éviter la juridictionnalisation de la vie publique ainsi que l'affaiblissement de l'action publique, de l'autorité de l'État et donc de la démocratie.

À cet égard, des audits spécialisés sur la relation élu-citoyen et sur la nécessaire relation entre élus et organismes de contrôle ou toute autre procédure adaptée, dont je vous laisse le soin de définir les contours, seraient très utiles au débouché de plus de vingt-quatre ans de politique décentralisée dans notre pays.

Au-delà de l'administration territoriale, j'aimerais saluer l'action du ministre de l'intérieur pour améliorer la politique conduite à l'égard des cultes, ainsi que les grands efforts menés pour améliorer la fiabilité et les délais d'instruction des titres de séjour.

Enfin, je me dois de signaler les grands projets financés par les crédits de mission et qui toucheront le quotidien de nos citoyens, à savoir le développement du passeport électronique et surtout l'institution d'un système d'immatriculation à vie des véhicules.

Au bénéfice de ces observations, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « administration générale et territoriale de l'État » pour 2006.

M. le président. La parole est à M. Francis Delattre, premier orateur inscrit.

M. Francis Delattre. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour le groupe UMP, la mission « administration générale et territoriale de l'État » concerne d'abord et avant tout la poursuite de la modernisation de l'administration préfectorale. Le projet de loi de finances pour 2006 doit donc conduire 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 préfetures, qui préfigurait les nouveaux modes de gestion instaurés par la LOLF.

La mise en œuvre de la loi organique conduit effectivement à passer d'un budget de moyens à un budget d'objectifs. 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 leurs facultés à anticiper sur le terrain, ce qui n'est pas toujours facile.

L'enjeu est de diffuser en son sein cette culture du résultat et de la responsabilité si nécessaire à l'amélioration du service public, d'autant que les représentants de l'administration sont en contact permanent avec les services des collectivités territoriales dont certaines sont très innovantes. Nous avons d'ailleurs souvent senti au cours des décennies passées une espèce de malaise entre l'administration de l'État et les administrations locales. Nous ne pouvons donc que nous féliciter des efforts consentis ces dernières années pour faire en sorte que tout le monde travaille en harmonie tout en partageant les mêmes objectifs.

Pour nous, l'administration territoriale doit être à la pointe de la réforme de l'État. Les préfetures ont été en effet 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 par la loi organique.

Les objectifs et les indicateurs assignés au programme « administration territoriale » s'appuient ainsi sur une vraie culture du contrôle de gestion.

Pour illustrer ce propos, on peut prendre comme exemple la délivrance des titres. Cette tâche routinière, mais consommatrice d'heures, 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 en plus – alors que les effectifs ont connu une très légère baisse.

Les performances des préfetures se sont améliorées, qu'il s'agisse des délais de délivrance ou du taux de télétransmission : réduction de l'ensemble des délais de traitement des dossiers de demandes de carte nationale d'identité et de délivrance des passeports. Le partenariat engagé avec les collectivités territoriales donne là tous ses effets à partir de mode de travail aujourd'hui compatibles et comparables.

Les orientations de l'administration territoriale de l'État pour 2006 reposent sur trois principaux types de mesures : des projets innovants utilisant les nouvelles technologies, un plan de gestion pluriannuel des ressources humaines et d'importants investissements pour rationaliser le patrimoine immobilier.

Premier point : les projets innovants.

En 2006, le programme administration territoriale est le support budgétaire de trois grands projets de modernisation du ministère.

Il faut noter tout d'abord le nouveau système d'immatriculation des véhicules.

Il y a ensuite l'introduction de la biométrie dans les documents d'identité, avec la généralisation, dès 2006, du passeport électronique. À la CNIL, où je siège régulièrement, monsieur le ministre, nous soutenons ces dossiers même si les choses ne sont pas toujours très faciles. La formule retenue est celle d'une production centralisée et externalisée des titres, ce qui conduira, à terme, à alléger les tâches répétitives des préfetures.

Le passeport électronique constituera la première étape d'une modernisation plus globale des titres d'identité.

Deuxième point : 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, contre 7 en 2005. Elles traduisent la volonté de mieux reconnaître les compétences des personnels territoriaux et d'administration centrale.

Le ministère va connaître à court terme plusieurs évolutions majeures : le quasi-doublement des départs à la retraite d'ici à 2010-2015 et la transformation des missions – je pense notamment au rôle d'accueil du public.

Dans ce contexte, il est capital d'améliorer les progressions de carrière, afin de renforcer la motivation de chacun.

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 supérieur à celui de 2005.

Troisième point : les investissements pour rationaliser le patrimoine immobilier.

L'accent est mis sur la modernisation des locaux des préfetures. L'effort est significativement accru, puisque le programme national d'équipement est doté de 59 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit un quasi-doublement.

Monsieur le ministre, dans les sous-rubriques de votre mission, 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, les objectifs de ce programme consistent à mandater l'aide publique aux partis politiques dans des délais plus courts – et ils vont s'en réjouir –, à réduire les coûts matériels des élections, et à diminuer les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations.

Ce programme se caractérise par des crédits très fluctuants car étroitement liés au financement des opérations électorales et à l'actualité.

Enfin, les contours du programme « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ne nous semblent pas encore très nets. Nous percevons néanmoins fort bien le caractère novateur de ce programme. Et, bien sûr, nous soutenons les projets innovants.

On peut citer à ce titre le projet « Cristal » de développement de la téléphonie sur Internet, qui devrait engendrer une économie de 37 millions d'euros sur les dépenses de téléphone en dix ans. On peut aussi souhaiter le bouclage – enfin ! – sous deux ans du programme ACROPOL de transmission sécurisée des communications dans la police. Ayant été rapporteur du budget de la police voilà quelques années, je peux rappeler que le programme ACROPOL était censé être définitivement bouclé pour le *Mundial* en 1998. Or il ne devrait être finalement opérationnel que dans deux ans. Chacun pourra mesurer la ténacité dont doit faire preuve un ministre pour boucler des projets innovants !

Enfin, monsieur le ministre, nous souhaitons, au groupe UMP, une adaptation du réseau des sous-préfetures aux réalités démographiques. On parle abondamment des banlieues, mais on a malheureusement implanté les sous-préfetures dans des secteurs de populations en transit. Leur maillage actuel, sur tout le territoire mais particulièrement en région parisienne, ne correspond pas du tout à la densité de la population. Ce problème n'est pas facile à résoudre, et pas moins de dix ministres s'y sont essayés en vain !

M. Michel Piron. C'est un grand débat !

M. Francis Delattre. Nous avons besoin des sous-préfetures, et je ne suis pas de ceux qui préconisent leur disparition. Au contraire, je souhaite qu'elles soient dotées de tous les moyens humains et matériels nécessaires et que leur répartition corresponde mieux à l'évolution démographique de ces dernières années.

Nous souhaitons également redéfinir le cadre d'emploi des sous-préfets, compte tenu de l'évolution des responsabilités dévolues au corps préfectoral.

En tenant compte de tous ces souhaits, monsieur le ministre, le groupe UMP votera les crédits de la mission « administration générale et territoriale de l'État », et vous souhaite, en prime, bon courage ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. le président. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'évoquerai rapidement les trois programmes de la mission : le programme « administration territoriale », le programme « vie politique, culturelle et associative » et le programme « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Le programme « administration territoriale », dont les crédits sont en légère baisse de 2 %, retrace l'ensemble des activités des préfetures, en particulier la délivrance des titres – cartes d'identité, passeports, cartes grises, contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales –, la coordination interministérielle des services déconcentrés de l'État assurée par le préfet et la gestion des fonds européens. Il se décompose en quatre actions effectives et une action de soutien, appelée « animation du réseau des préfetures », dont l'ensemble des crédits sont ventilés au sein du programme.

Cette nomenclature tend *a priori* à la satisfaction de l'objectif n° 5 – « optimiser l'efficacité de la fonction animation » – lequel illustre la volonté du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire d'optimiser ses coûts de

fonctionnement au titre de la nouvelle déconcentration. En réalité, seule l'exécution budgétaire de 2006 permettra de savoir si les moyens alloués aux préfetures seront suffisants au regard de la nouvelle carte de l'administration territoriale. C'est tout l'intérêt de la LOLF.

On peut néanmoins redouter que la maîtrise des coûts de fonctionnement s'apparente à une mise au régime sec. En effet, on constate une baisse des effectifs à hauteur de 186 équivalents temps plein travaillé, alors que le nombre de départs à la retraite devrait stagner, voire baisser en 2006 par rapport au pic de 2003. Ainsi, 142 suppressions d'emplois ont été actées en 2005, et 14 seront opérées en 2006. Il faut noter que 15 emplois supprimés correspondent à des mises à disposition à des organismes tiers.

En ce qui concerne les objectifs de performance, la volonté d'améliorer le service rendu se manifeste par la dématérialisation accrue des actes des collectivités territoriales et des indicateurs de délais dans le traitement des différentes demandes. Dans le dossier de présentation du projet de budget, il est précisé que la réalisation de cet objectif « doit cependant inclure un accompagnement des agents, en particulier en matière de formation ». Or, les crédits de formation continue déconcentrée restent insuffisants.

Le programme « vie politique, culturelle et associative » est doté de 154 millions d'euros. Les crédits budgétaires concernant la mise en œuvre des lois sur le financement des partis politiques, la garantie de la régularité des scrutins électoraux, la tutelle administrative sur les congrégations et les collectivités religieuses, et la mise en œuvre de la loi de 1901 relative aux associations sont en baisse de 11,35 %, principalement du fait de l'absence d'élections générales en 2006...

M. Michel Piron. C'est une excellente raison !

M. Christophe Caresche. En effet !

L'action n° 2 « organisation des élections » passe de 60,46 à 18,16 millions d'euros.

Les crédits de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques passent de 3,15 à 3,02 millions d'euros. Les dépenses de personnel stagnent et les dépenses de fonctionnement se compressent : aucun renfort n'est prévu pour renforcer les 33 emplois permanents. Pourtant, les objectifs qu'on lui assigne sont ambitieux : réduire autant que possible les rejets de comptes pour des causes purement matérielles, afin d'éviter l'encombrement des tribunaux – ce qui est un objectif louable – et réduire les délais de publication des comptes des partis.

Cette baisse de crédits nous inquiète, je ne vous le cache pas, et je vous présenterai tout à l'heure un amendement visant à donner plus de moyens à cette commission. Il en va de la qualité de notre démocratie.

Les dépenses de personnel de l'ensemble du programme baissent de 2,4 millions d'euros par rapport à 2005, alors qu'aucune réduction d'effectifs n'est envisagée. Peut-être a-t-on prévu de baisser le nombre d'agents du culte en Alsace-Moselle ? Ces agents, rémunérés mais non recrutés par l'État, représentent 96 % des effectifs du programme. À ce sujet, les éléments du projet annuel de performances ne sont pas suffisamment précis.

Enfin, le programme « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » assure une fonction de soutien des autres programmes. Il ne comporte donc pas de crédits de politique en propre, excepté 2 millions d'euros au titre de l'action « état-major ». Il concerne les activités des cabinets

ministériels, l'inspection générale de l'administration, le secrétariat général du ministère de l'intérieur, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et l'Institut national des hautes études de sécurité – l'INHES – et regroupe l'ensemble des hauts fonctionnaires du ministère. Nous notons que les effectifs de ce programme diminuent de 43 emplois. Sur les 38 emplois administratifs non remplacés, 7 correspondent à une suppression d'emploi et 2 sont des emplois de haut fonctionnaire transférés vers l'INHES.

Nous aurons l'occasion dans quelques instants d'examiner les deux amendements que je propose, l'un relatif à la commission des comptes de campagne, l'autre visant à renforcer la fonction de contrôle de légalité et de conseil aux collectivités territoriales exercée par les préfetures et les sous-préfetures. Nous pensons qu'un effort plus important pourrait être fait dans ces deux domaines.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué aux collectivités territoriales.

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, nous sommes réunis ce soir pour examiner le budget que le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire consacrera en 2006 à l'administration générale et territoriale de l'État.

Je tiens tout d'abord à remercier très sincèrement les rapporteurs, M. Gorges et M. Morel-À-L'Huissier, pour le travail remarquable qu'ils ont réalisé et pour leurs observations pertinentes, dont nous nous efforcerons de tirer le meilleur profit, dans l'intérêt général.

Ce budget s'inscrit dans la continuité de l'effort engagé depuis 2002 en matière de modernisation de l'administration centrale et préfectorale.

Il s'agit aussi du premier budget conforme à la loi organique relative aux lois de finances. La LOLF est une puissante incitation à la modernisation de la gestion publique, mais elle exige en contrepartie des administrations publiques qu'elles se familiarisent avec des pratiques et des raisonnements radicalement nouveaux. Le ministère de l'intérieur s'est préparé en amont avec la généralisation, dès 2004, de la globalisation du budget des préfetures, la mise à niveau de ses systèmes d'information et d'autres démarches innovantes comme la création d'un secrétariat général, confié au préfet Canepa. Il doit donc être exemplaire, en plaçant son organisation et son fonctionnement sous le triple signe de l'innovation, de la responsabilité et de la performance.

Sans reprendre les données précises parfaitement développées par M. Gorges au nom de votre commission des finances, je veux vous donner quelques chiffres clefs.

La mission « administration générale et territoriale de l'État » disposera, pour les trois programmes qu'elle regroupe, de 2,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,2 milliards en crédits de paiement.

Dans ce nouveau cadre, bien entendu, le taux de progression des budgets n'est plus un indicateur pertinent. Désormais, un bon budget n'est plus forcément un budget qui augmente – j'ai une pensée émue en disant cela pour le président de la commission des finances –, mais un budget qui permet, au moindre coût, d'atteindre les objectifs fixés. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

C'est pourquoi je souhaite attirer votre attention non sur la hausse de 2,9 % des crédits de fonctionnement et d'investissement, qui est une source incontestable de satisfaction, mais sur le fait que le coût total des projets nouveaux est supérieur aux mesures nouvelles prévues dans le projet de budget. Ainsi, une part significative est financée par le redéploiement d'économies réalisées sur d'autres postes de la mission. On voit, là aussi, souffler l'esprit de la LOLF.

Plusieurs orateurs ont évoqué les grands projets innovants et structurants, en particulier M. Delattre. J'insisterai simplement sur le nouveau système d'immatriculation des véhicules qui permettra de dématérialiser près de 60 % des 23 millions d'opérations touchant à l'immatriculation. Les démarches des usagers et des professionnels seront en outre simplifiées par l'utilisation croissante d'Internet. De la même manière, des éléments de biométrie seront à terme introduits dans les documents d'identité et, dès le printemps prochain, le passeport électronique sera généralisé. La formule retenue est celle d'une production centralisée des titres.

Sachant l'inquiétude que suscite ce dossier parmi les salariés de l'Imprimerie nationale, je voudrais apporter les précisions suivantes.

La rapidité avec laquelle ce projet a été développé résulte d'obligations internationales, notamment d'une réglementation américaine qui, depuis le 26 octobre dernier, restreint l'accès des États-Unis pour les détenteurs de passeports non sécurisés. Le ministère de l'intérieur a organisé, dans le respect du code des marchés publics, une large consultation en vue de la production de tels passeports. Dans le cadre de cette consultation, l'Imprimerie nationale n'a pas été retenue par le comité d'experts chargé d'analyser les offres. Pour autant, le plan de charge de l'entreprise ne paraît pas compromis puisque, dans le cadre du monopole prévu par la loi du 31 décembre 1993, celle-ci conserve la production des livrets vierges de ces passeports. Or, leur nombre va augmenter en raison de la nécessité du renouvellement de ces documents au cours des prochains mois. Le chiffre d'affaires pour l'Imprimerie nationale associé à chaque passeport va également augmenter dans la mesure où les documents vierges seront plus complexes, et que leur coût sera donc plus élevé.

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 en cours d'examen.

La mise en œuvre de ces grands projets aura à l'évidence un impact sur l'activité des préfectures et des sous-préfectures. Plusieurs dizaines d'emplois aujourd'hui affectés à la délivrance de ces titres seront soit supprimés, soit transformés et donneront lieu à des requalifications, de catégorie C en B, d'ici à 2010.

Cela m'amène à vous parler des mesures en faveur des personnels.

Les mesures nouvelles au bénéfice des personnels administratifs et techniques atteignent près de 11 millions d'euros. Elles traduisent la volonté de mieux reconnaître les compétences des personnels territoriaux et d'administration centrale.

Ces progrès apparaissent dans le plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines. En effet, le ministère va connaître à court terme plusieurs évolutions majeures,

comme le quasi-doublement des départs à la retraite d'ici à 2010-2015 et la transformation, déjà évoquée, des missions de délivrance des titres.

Dans ce contexte, il est très important d'améliorer les progressions de carrière, afin de renforcer la motivation de chacun et de répondre au besoin d'emplois plus qualifiés.

Il est ainsi proposé une fusion de l'ensemble des corps administratifs et techniques de l'administration centrale et des services déconcentrés. 4 700 postes seront en outre requalifiés en cinq ans. Enfin, des suppressions d'emplois, par le non-remplacement de départs à la retraite atteignant un départ sur deux, permettront d'autofinancer les mesures de requalification et même de dégager des économies nettes.

Enfin, 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 confondues, atteindra ainsi 40 % depuis 2002.

Pour ce qui concerne les crédits de fonctionnement des préfectures, ils ont été globalement préservés par rapport à 2005, avec 230 millions d'euros. J'insiste auprès de la représentation nationale sur l'effort que représente cette dotation dans le contexte actuel de recherche d'économies, préoccupation exprimée par Jean-Pierre Gorges. Cet effort permet aux préfectures 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 préfectures, l'effort est même accru, puisque le programme national d'équipement est doté de 59 millions d'euros en autorisations d'engagement. La somme n'est pas très parlante, mais correspond à un quasi-doublement.

Par-delà ces évolutions, s'il fallait résumer d'un mot, c'est l'objectif de performance qui est partout présent dans la mission « administration générale et territoriale ».

L'administration territoriale, d'abord. Comme vous le savez, les préfectures ont été les précurseurs d'une gestion construite selon les principes de la LOLF. Les personnels sont très impliqués dans ce changement de culture ; vous l'avez parfaitement relevé, monsieur Morel-À-L'Huissier, et je vous en remercie. La globalisation a permis de dégager des marges de manœuvre significatives – 14 millions en 2004 – allouées à la reconnaissance des mérites des agents, mais aussi 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. Le projet annuel de performance donne un aperçu de ces indicateurs, mais il n'en reprend qu'une partie.

S'agissant du programme « vie politique, culturelle et associative », dont M. Caresche a parlé, il regroupe trois domaines – les élections, les cultes, les associations –, qui ont pour point commun de donner une traduction concrète à des libertés que nous considérons tous comme fondamentales : le droit de suffrage, la liberté religieuse et le droit d'association. Pour veiller à ce que cette administration améliore ses performances, nous surveillerons notamment les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique – car, nous le savons tous, cela prend

un certain temps – ou encore les délais de versement des aides aux partis politiques – et les trésoriers de ces derniers y seront naturellement attentifs.

Enfin, le programme « conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur » – intendance, logistique, cabinets des ministres, etc. – regroupe les fonctions transversales, qui apportent des moyens de fonctionnement aux programmes opérationnels du ministère. La performance du programme est mesurée par des objectifs de qualité spécifiques à chaque action, notamment le strict respect des budgets et des délais.

Je voudrais, pour terminer, répondre aux remarques et suggestions que les orateurs ont bien voulu formuler.

Comme vous l'avez tous rappelé, la réforme territoriale de l'État est en train de modifier en profondeur les modalités de l'action publique. Cette réforme ne doit pas être entravée par la tendance assez naturelle des administrations à « reconcentrer » au niveau national la gestion des crédits publics déconcentrés.

L'un d'entre vous a évoqué le rôle des préfets. C'est naturellement au préfet, qui représente l'ensemble du Gouvernement, d'assurer la cohésion et l'efficacité de l'action publique au niveau de la région et du département.

Il dispose pour cela de plusieurs leviers. Je pense en premier lieu aux plans d'actions stratégiques de l'État, qui mobilisent l'action des services déconcentrés autour de priorités locales. Il s'agit d'adapter ainsi les politiques gouvernementales aux spécificités de chaque territoire.

Chaque action des PASE s'accompagne d'indicateurs de résultats, qui permettent d'en mesurer l'avancée. Il revient donc à chaque préfet d'assurer le suivi de son plan d'action. De plus, une évaluation nationale sera conduite en 2006 et ses résultats seront présentés devant le comité national de suivi.

S'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, le préfet a la qualité d'ordonnateur secondaire pour les services déconcentrés et son avis est obligatoire sur les projets de budgets opérationnels de programme. Cette double compétence doit lui permettre de faire prévaloir les priorités de l'État sur le territoire, y compris dans leur dimension interministérielle.

Il dispose par ailleurs d'outils de mutualisation qu'il met déjà en œuvre. Je pense aux pôles de compétences, aux délégations ou aux missions interservices. Je songe également aux guichets uniques, que M. Morel-À-L'Huissier a mis en avant avec raison et dont le Gouvernement encourage la création, aussi bien à l'égard des créateurs d'entreprise que des autres usagers de l'État.

En ce qui concerne les pôles qui, depuis 2004, regroupent autour du préfet de région les services de l'État, je vous précise que les établissements publics et les agences y sont clairement associés. C'est le cas – et cela me semble particulièrement utile – pour les agences régionales de l'hospitalisation au sein du pôle « santé publique ».

Le Comité de l'administration régionale, qui regroupe depuis 2004 les chefs de pôles et les préfets de département, autour du préfet de région, constitue l'instance de pilotage de ce dispositif.

Un mot aussi sur le Programme des interventions territoriales de l'État, qui ne relève pas de la mission examinée aujourd'hui, mais que je souhaite évoquer car c'est un outil nouveau et original. Il permet au préfet de région de gérer la mise en œuvre de projets interministériels d'importance nationale – filière bois en Auvergne, en Limousin, en

Corse, plan eau propre en Bretagne... – à partir de prélèvements sur les crédits des ministères concernés, rendus fongibles et regroupés sur une ligne unique. Le montant de ce programme pour 2006 est de 134 millions d'euros en autorisations d'engagement. C'est une première étape qui doit être saluée et encouragée.

Monsieur Delattre, vous avez évoqué l'avenir des sous-préfectures. Il faut dire que votre expérience non pas simplement civique, mais également professionnelle et personnelle, fait de vous un grand connaisseur du ministère de l'intérieur et de la direction générale des collectivités locales ! (*Sourires sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Michel Piron. Incontestablement !

M. le ministre délégué aux collectivités territoriales. Je partage votre sentiment, monsieur Delattre. Les sous-préfets ont un rôle, et restent plus que jamais les « têtes de pont » de l'État au cœur de nos territoires. Le maintien de ce réseau doit constituer une priorité de l'aménagement du territoire, qui garantit la proximité de l'État avec les citoyens et les élus, à laquelle nous aspirons les uns et les autres.

Mais le maintien, vous avez raison de le souligner, ne doit pas signifier l'immobilisme. La majorité des sous-préfets se voient désormais confier des missions départementales ou régionales, sur des thématiques comme la politique de la ville, l'environnement, le développement touristique ou l'accueil des gens du voyage. La liste n'est pas exhaustive.

Le débat que nous avons lancé au mois d'août sur l'implantation territoriale des services au public constitue une opportunité à saisir pour préciser leur place et leur rôle, par exemple en y agrégeant des permanences de services qui, sinon, ne seraient présents qu'au chef-lieu du département.

Monsieur Morel-À-L'Huissier, s'agissant de ce débat, soyez assuré que les propositions qui seront faites s'appuieront toutes sur l'analyse des besoins exprimés au niveau de chaque bassin de vie et d'emploi. Les instructions données aux préfets sont très fermes sur ce point. Elles ont été rappelées fin septembre et ce matin encore aux secrétaires généraux des préfectures, qui étaient réunis au ministère de l'intérieur. Les propositions qui nous sont remontées sont en cours d'analyse et les premières annonces seront faites d'ici à la fin du mois.

Je rappelle enfin que les limites d'arrondissement peuvent désormais être adaptées à la réalité des bassins de vie par les préfets de région. Je suis sûr que plusieurs d'entre vous ont été sollicités, interrogés par les préfets. Cette adaptation passe par un examen attentif des préfets de région. Je sais par exemple qu'on y réfléchit, notamment dans votre département, monsieur Gorges. La déconcentration de cette compétence est le gage que les sous-préfectures restent en phase avec l'évolution de la société.

Cela veut dire très concrètement que vous pouvez vous en faire l'écho. Nos concitoyens peuvent donc toujours compter sur la présence de leur sous-préfet, même si cela implique à l'évidence une adaptation de leur formation et de leurs compétences, afin de répondre aux attentes exprimées.

Pour ce qui est du contrôle de légalité, je partage l'avis formulé sur l'intérêt de développer la fonction de conseil. C'est bien dans cet esprit qu'a été installé à Lyon le pôle interrégional d'aide au contrôle de légalité.

L'importance de ces interventions est certes difficile à mesurer avec précision, car elles peuvent revêtir des formes multiples et interviennent souvent avant la prise d'un acte formel.

Pour ce qui est des actes déjà adoptés, les préfetures sont tenues de comptabiliser ceux qui ont été réformés ou retirés après une lettre d'observation, donc avant tout recours contentieux. Un intervenant a évoqué les chiffres, que j'avais d'ailleurs communiqués à la commission des lois, mais je veux apporter une précision plus récente. S'agissant du contrôle de légalité, en 2004, 8,7 millions d'actes ont été transmis, le nombre de lettres d'observation s'établissait à plus de 100 000 et les recours portés devant le juge administratif s'élevaient à 1 422.

Un « manuel du contrôle de légalité » destiné aux élus et assorti d'un recueil de jurisprudence est en outre en cours d'actualisation. Ce document appréhendera, comme vous le suggérez, l'ensemble des domaines dans lesquels la responsabilité des élus pourrait être mise en cause. Il s'agit d'un sujet essentiel et nous mesurons tous, les uns et les autres, les appréhensions des maires sur ce point.

Enfin, la réalisation d'audits spécialisés sur les relations entre élus et citoyens me paraît particulièrement utile dans le contexte de judiciarisation croissante de la vie publique. Cela sera cependant très complexe à mettre en œuvre compte tenu de la diversité des pratiques locales et de l'hétérogénéité des collectivités territoriales. Quant aux relations nouvelles qu'il conviendrait d'établir entre les élus et les organismes de contrôle, celles-ci ne peuvent à notre avis, en l'état actuel du droit, que relever du préfet.

La sécurisation des actes des collectivités territoriales pourrait enfin se traduire par le recours plus fréquent, de la part des préfets, à l'avis des juridictions administratives et financières. Au nom du ministre d'État, j'y suis naturellement très favorable et une circulaire en ce sens sera adressée dans les tout prochains jours aux préfets.

Mesdames et messieurs les députés, dans un contexte général d'économies et de restrictions, que vous avez tous souligné, le budget 2006 permettra au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire de voir sa marge d'action progresser et sa capacité de modernisation totalement préservée.

Ces évolutions doivent servir les choix politiques que le ministre d'État et moi-même souhaitons impulser. Elles incitent également à une très grande responsabilité. Chaque centime d'euro sera donc dépensé de la manière la plus efficace, son utilisation sera justifiée devant les Français et donc, au premier chef, devant la représentation nationale. Cet engagement sera respecté. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

M. le président. J'appelle les crédits de la mission « administration générale et territoriale de l'État » inscrits à l'état B.

État B

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 170.

La parole est à M. Jean-Pierre Gorges, pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial. Dans le cadre de la politique de limitation des dépenses publiques à laquelle nous a incités le chef de l'État, et compte tenu du faible nombre d'élections prévues en 2006, il est demandé à la mission de faire un effort supplémentaire de 2 millions d'euros, qui pourront être répartis comme suit : dans le programme « administration territoriale », 500 000 euros sur le fonctionnement des préfetures, en relation avec l'organisation des élections ; dans le programme « vie politique, culturelle et associative », 1,5 million d'euros sur l'organisation des élections. En effet, l'année 2006 sera, je l'espère, très calme de ce point de vue.

M. Francis Delattre. Ne jouons pas avec le feu ! (*Sourires.*)

M. Christophe Caresche. Il ne faut pas désespérer !

M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial. C'est donc le moment de consentir des efforts supplémentaires.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué aux collectivités territoriales. Monsieur le rapporteur, votre proposition me donne l'occasion de rendre, au nom du ministre d'État, un hommage tout particulier à l'initiative dynamique de la commission des finances visant à réduire les dépenses de l'État de 500 millions d'euros. À ma connaissance, c'est la première fois que votre assemblée s'engage dans une démarche aussi lisible, claire et volontariste.

M. Francis Delattre. Et un peu virtuelle !

M. le ministre délégué aux collectivités territoriales. Cet hommage s'adresse bien sûr à la grande vigilance et à la grande sagesse du président de la commission des finances, Pierre Méhaignerie, et du rapporteur général, Gilles Carrez, qui ne sont pas présents ce soir mais à qui, j'en suis sûr, vous répéterez mes propos.

M. Jean-Marie Geveaux. Ponctuellement !

M. le ministre délégué aux collectivités territoriales. Le Gouvernement est ouvert à toute mesure de maîtrise des dépenses. Même si 2006 est *a priori* une année sans élections générales, des crédits doivent être engagés, surtout à la veille d'échéances aussi importantes que celles que nous connaissons en 2007 et, si l'Assemblée le décide, en 2008, puisque, vous le savez, le Sénat s'est déjà prononcé. En prévision de ces scrutins, il faut par exemple d'ores et déjà procéder à l'achat d'enveloppes électorales – pour 4,5 millions d'euros –, imprimer de nouvelles cartes d'électeur – pour 1,5 million d'euros –, lancer la traditionnelle campagne d'inscriptions sur les listes électorales – qui est évaluée à 700 000 euros –, et préparer le système informatique de centralisation des résultats, à hauteur de 500 000 euros. D'autre part, 4,6 millions d'euros sont prévus pour les élections partielles : nous avons pu constater, au cours des semaines écoulées, qu'il pouvait arriver qu'on en organise, même si je ne le souhaite pas pour mes collègues du Gouvernement. (*Sourires.*)

En outre, le Gouvernement entend engager, avec les communes, une ambitieuse réforme afin de moderniser la gestion des listes électorales et de développer les votes par kiosque électronique : 3 millions d'euros sont prévus à cet effet.

Monsieur le rapporteur, vous proposez une réduction importante, qui pourrait donc être ventilée de la manière suivante : 1,5 million sur les crédits d'élection – ce qui imposera au secrétaire général du ministère de l'intérieur une exigence de très grande vigilance et de parcimonie – et 500 000 euros sur les crédits de fonctionnement des préfet-

tures. Cette proposition s'inscrivant dans la politique que souhaite le président Méhaignerie, le Gouvernement entend y apporter une réponse favorable.

M. le président. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. J'avais l'intention de défendre le Gouvernement, mais, manifestement, ce serait malgré lui, puisqu'il vient d'accéder à la demande de la commission.

M. Michel Piron. C'est un paradoxe !

M. Christophe Caresche. Cet amendement n'est motivé par rien d'autre que par un souci d'économie...

M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial. C'est déjà pas mal !

M. Christophe Caresche. ... qui peut s'appliquer, de façon générale, à tous les budgets que nous examinons.

M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial. Et c'est ce que nous faisons !

M. Christophe Caresche. Oui, mais les économies proposées ne sont pas motivées. Pourquoi 2 millions d'euros ? Pourquoi pas 3 millions ? Pourquoi pas 1 million ? N'aurait-on pas établi ce chiffre au doigt mouillé ?

J'ai écouté les explications du ministre. Je croyais que le Gouvernement avait déjà opéré une baisse significative, en tenant compte du fait que 2006 ne devrait pas, en toute hypothèse, donner lieu à des élections, et je suis surpris qu'il accepte aussi facilement cette diminution. En tout cas, je voterai contre cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 170.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 88.

La parole est à M. Christophe Caresche, pour le soutenir.

M. Christophe Caresche. Cet amendement vise à renforcer les moyens qui permettraient aux sous-préfectures de mener leur mission de contrôle de légalité et de conseil aux collectivités territoriales avec davantage de moyens et d'efficacité. En effet, vous l'avez dit, monsieur le ministre, même s'il faut adapter la carte ici ou là, les sous-préfectures ont encore un rôle important à jouer, notamment auprès des communes rurales. Les objectifs assignés par la présentation budgétaire sont assez ambitieux : il s'agit à la fois de réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et de moderniser le contrôle de légalité. Tout cela suppose des moyens qui nous semblent insuffisants. L'objectif de cet amendement est de créer l'équivalent de dix emplois pour renforcer la mission des sous-préfectures.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial. Défavorable. Au moment où l'on propose de réaliser des économies et de conduire un audit plus précis de l'administration générale et territoriale, on ne comprendrait pas qu'on augmente les effectifs : les charges de fonctionnement sont permanentes.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué aux collectivités territoriales. Monsieur le député, vous proposez la création de dix emplois au profit des sous-préfectures en transférant des crédits du programme « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». La clef de l'amélioration d'un service – en l'occurrence le contrôle de légalité – passe-t-elle obligatoirement

par l'accroissement des effectifs ? Faut-il vraiment toujours s'inscrire dans cette logique ? Il y a là une vraie différence entre vous et moi. La dématérialisation des actes – dont j'ai parlé tout à l'heure – permet sans doute, au contraire, de réduire les besoins en effectifs.

En outre, je ne résiste pas au plaisir de vous livrer le résultat d'un rapide calcul statistique qui montre que le redéploiement que vous proposez correspond en réalité à 0,002 % des moyens humains consacrés à cette mission. J'imagine que ce chiffre vous convaincra que cela n'aurait qu'un impact très réduit sur les sous-préfectures, alors qu'il pénaliserait très lourdement l'entretien du patrimoine immobilier du ministère. Vous proposez en effet, pour financer votre mesure, de reporter le ravalement des façades du site de Pantin. Ces travaux n'ont pas été décidés pour des raisons esthétiques – je suis sûr que vous en étiez convaincu –, mais sont rendus nécessaires par souci de sécurité. Il s'agit de refaire, m'a-t-on indiqué, les menuiseries extérieures qui menacent de tomber et de remettre en état les pierres agrafées. Pour toutes ces raisons, il n'est sans doute pas souhaitable de reporter ces travaux.

La position du Gouvernement à propos de cet amendement est donc simple : retrait, sinon rejet.

M. le président. Monsieur Caresche, maintenez-vous votre amendement ?

M. Christophe Caresche. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 88.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 89.

La parole est à M. Christophe Caresche, pour le soutenir.

M. Christophe Caresche. Peut-être ce nouvel amendement nous permettra-t-il de connaître l'état du ravalement du ministère de la place Beauvau. *(Sourires.)*

Plus sérieusement, il vise à renforcer les moyens de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Nous sommes, dans cette enceinte, plus particulièrement sensibilisés à sa mission, qui est essentielle. Dans le cadre d'un groupe d'étude présidé par M. Chartier, nous avons eu l'occasion de recevoir la commission nationale qui accomplit un travail très important et éprouve certaines difficultés, notamment en matière de délais. Nous devons lui donner les moyens de travailler dans les meilleures conditions. Il nous semble que la proposition que vous nous faites, monsieur le ministre, est un peu insuffisante. Pour soutenir l'activité de cette commission, nous vous proposons donc de créer l'équivalent de six emplois.

Ceux-ci sont gagés sur le ravalement des façades de l'hôtel Beauvau, dont je ne pense pas qu'elles menacent de s'effondrer – le ravalement étant, de toute façon, une obligation légale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur spécial. Défavorable. Cet amendement contredit l'amendement n° 170. En 2006, il y aura très peu d'élections et il n'est pas très judicieux de choisir cette année pour renforcer les structures de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Je propose à M. Caresche de redéposer son amendement l'année prochaine.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier, rapporteur pour avis. J'ai, moi-même, reçu le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. En l'état de ses travaux, il n'est pas du tout demandeur d'une évolution de son budget.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué aux collectivités territoriales. Je voudrais apporter quelques précisions à la représentation nationale pour la rassurer sur les risques que nous courrons les uns et les autres en traversant la cour Beauvau. *(Sourires.)*

M. Jean-Marie Geveaux. Très important !

M. le ministre délégué aux collectivités territoriales. Monsieur Caresche, votre amendement est intéressant, et sympathique, puisque vous proposez de créer six postes à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Mais les arguments qui ont été développés par M. Jean-Pierre Gorges et M. Pierre Morel-À-L'Huissier devraient apaiser votre préoccupation. Il est en effet assez curieux, pour ne pas dire illogique, de demander une augmentation de ces effectifs, précisément une année où aucune élection n'est prévue. Je vous propose que nous nous donnions rendez-vous pour examiner la situation en 2007 et 2008.

Quant au report du ravalement des façades de l'Hôtel Beauvau que vous suggérez comme contrepartie, il ne peut être envisagé car la décision qui a été prise de ravalier ces façades n'est en aucune manière fondée sur des préoccupations esthétiques, mais exclusivement sur des exigences de sécurité. Je vous précise même que ces travaux avaient été prévus en 2004 et 2005.

M. Michel Piron. C'est une question de sauvegarde du personnel.

M. le ministre délégué aux collectivités territoriales. J'imagine l'immense peine que vous ressentiriez si des corniches tombaient sur la tête des agents, ou – peine plus cruelle encore peut-être pour vous – si des corniches s'écrasaient sur un des trois ministres qui traversent la place Beauvau quotidiennement. *(Sourires.)*

Je vous indique enfin que cette opération prévoit la réalisation de garde-corps sur la toiture. Si votre amendement est retiré, monsieur Caresche, ces garde-corps pourront être exécutés, ce qui permettra d'assurer notre sécurité personnelle et collective, ce dont je vous remercie.

M. le président. Monsieur Caresche, retirez-vous votre amendement ?

M. Christophe Caresche. Oui, monsieur le président. *(Sourires.)*

M. le président. L'amendement n° 89 est retiré.

Monsieur le ministre, vous pouvez être rassuré : vous pourrez traverser sans crainte la cour de l'hôtel Beauvau. *(Sourires.)*

Je mets aux voix les crédits de la mission « administration générale et territoriale de l'État », modifiés par l'amendement n° 170.

(Les crédits de la mission « administration générale et territoriale de l'État », ainsi modifiés, sont adoptés.)

M. le président. Nous avons terminé l'examen des crédits relatifs à l'administration générale et territoriale de l'État.

La suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances est renvoyée à la prochaine séance.

3

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Vendredi 4 novembre 2005, à neuf heures trente, première séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2006, n° 2540 :

Rapport, n° 2568, de M. Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

Solidarité et intégration ; articles 88 et 89 :

Rapport spécial, n° 2568, annexe 33, de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ;

Rapport spécial, n° 2568, annexe 34, de Mme Béatrice Pavy, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ;

Avis, n° 2569, tome X, de M. Dominique Tian, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ;

Avis, n° 2569, tome XI, de Mme Maryvonne Briot, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

À quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2006, n° 2540 :

Rapport, n° 2568, de M. Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

Solidarité et intégration ; articles 88 et 89 *(suite)*.

Développement et régulation économiques ; articles 76, 77 et 78 :

Rapport spécial, n° 2568, annexe XI, de M. Hervé Novelli, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ;

Avis, n° 2570, tome II, de MM. Jacques Masdeu-Arus, Serge Poignant et Alfred Trassy-Paillogues, au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire ;

Avis, n° 2570, tome VI, de M. Jean-Paul Bacquet, au nom de la commission des affaires étrangères.

À vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-trois heures.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*



ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
03	Compte rendu..... 1 an	114,90
33	Questions..... 1 an	80,60
83	Table compte rendu.....	21,90
93	Table questions.....	17,40
	DÉBATS DU SÉNAT :	
05	Compte rendu..... 1 an	97,30
35	Questions..... 1 an	62,00
85	Table compte rendu.....	18,60
95	Table questions.....	12,30
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
07	Série ordinaire 1 an	576,80
27	Série budgétaire..... 1 an	69,30
	DOCUMENTS DU SÉNAT :	
09	Un an.....	527,10

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Décret n° 2004-1434 du 23 décembre 2004

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15
 STANDARD : **01-40-58-75-00** – RENSEIGNEMENTS DOCUMENTAIRES : **01-40-58-79-79** – TÉLÉCOPIE ABONNEMENT : **01-40-58-77-57**

Prix du numéro : 0,90 €
(Fascicules compte rendu et amendements.)