



N° 281

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

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 2008** (n° 189),

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

PAR M. JÉRÔME LAMBERT,

Député.

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 devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2007 pour le présent projet de loi.

À cette date, l'ensemble des réponses étaient parvenues au rapporteur.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LA STABILITÉ DES MOYENS, L'INSTABILITÉ DU CADRE DE MESURE DE LA PERFORMANCE	9
A. DES MOYENS CONSTANTS EN MONTANT COMME EN NATURE	9
B. UN SYSTÈME DE PERFORMANCE ENCORE PEU PERFORMANT.....	18
II. — LES PROGRAMMES TERRITORIAUX	25
A. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE « À LA CROISÉE DES CHEMINS »	26
1. L'État territorial à la recherche de ses missions.....	26
2. L'État territorial à la recherche de son modèle d'organisation.....	28
3. La nécessité de garantir le leadership préfectoral	33
B. LES ORIENTATIONS POUR 2008	36
1. Les principales évolutions	36
2. Le développement de projets importants.....	38
<i>a) L'expérimentation du nouveau système d'information « Chorus »</i>	<i>39</i>
<i>b) La montée en puissance des projets relatifs à l'identité et aux titres.....</i>	<i>40</i>
<i>c) Une concentration du contrôle de légalité sur les actes prioritaires</i>	<i>43</i>
<i>d) Une gestion tendue des ressources humaines</i>	<i>45</i>
<i>e) Une politique immobilière modernisée.....</i>	<i>47</i>
III. — LES PROGRAMMES CENTRAUX	49
A. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » FORMATÉ POUR LES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2008.....	49
1. Les crédits de la vie politique maintenus à un niveau élevé	51
<i>a) Le financement des partis</i>	<i>51</i>
<i>b) L'organisation des élections</i>	<i>55</i>
<i>c) La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.....</i>	<i>59</i>

2. Les crédits de la vie culturelle et associative en diminution	60
<i>a) La légère baisse des crédits destinés à la vie culturelle</i>	60
<i>b) La survie de l'action relative à la vie associative</i>	61
B. LE PROGRAMME DE SOUTIEN « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	62
1. La baisse des engagements et la stabilisation des paiements	62
2. L'évolution des fonctions de conception et des fonctions logistiques	64
<i>a) Les fonctions de conception</i>	64
<i>b) Les fonctions logistiques</i>	66
EXAMEN EN COMMISSION	69
ABRÉVIATIONS	73
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	75

MESDAMES, MESSIEURS,

L'**actualité récente**, marquée par la réunion des préfets n'ayant pas obtenu les meilleurs résultats en matière d'expulsion d'étrangers organisée le 12 septembre dernier à l'initiative du ministre chargé de l'immigration, a mis sur le devant de la scène une **version particulièrement sèche de la performance préfectorale** : un mauvais chiffre suscite immédiatement une forme de rappel à l'ordre, dénommé pudiquement « mobilisation » mais dont il est fait largement publicité.

Version un peu sèche, mais aussi un peu courte : en effet, les préfetures, dont le budget représente le principal, plus des deux tiers, des **2,66 milliards d'euros** de crédits de paiement de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE) **pour 2008** ⁽¹⁾, remplissent une multitude de fonctions qui laissent mal s'appréhender par la seule entremise de quelques indicateurs de performance.

Cette complexité est d'autant plus avérée que le cadre de la performance ne cesse de varier depuis les premières expériences de globalisation jusqu'au projet annuel de performances (PAP) qui est annexé au présent projet de loi de finances : les indicateurs apparaissent, disparaissent, sont modifiés à chaque exercice au gré des ajustements rendus nécessaires par la mise en place d'un nouveau cadre budgétaire, mais aussi par la nature des missions, de plus en plus nombreuses et diversifiées, confiées aux préfetures.

Il faut rappeler à cet égard la **double singularité française** marquée non seulement par la volonté, inédite à l'étranger, de réformer dans le même temps l'État lui-même et son cadre budgétaire et comptable, mais aussi par le choix, également inédit, d'articuler le passage d'un budget de moyens à un budget d'objectifs et de résultats, non pas autour d'un système déconcentré d'agences, mais sur le fondement d'une déconcentration territoriale. Plus de 90 % du budget de l'État sont ainsi dépensés au niveau déconcentré.

(1) La mission AGTE représente 16,8 % de la totalité des crédits rattachables au ministère de l'intérieur, tandis que la mission « Sécurité », dans sa composante police nationale, représente 55,8 % du total avec 8,9 milliards d'euros, la mission « Relations avec les collectivités locales » 13,9 % du total avec 2,2 milliards d'euros, la mission « Outre-mer » 10,9 % avec 1,7 milliard d'euros, la mission « Sécurité civile » 2,6 % du total avec 0,4 milliard d'euros.

Le droit dérivé de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, avec son cortège de structures de pilotage et d'acronymes, a abouti à la création des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO) ⁽¹⁾. On ne saurait dire qu'il simplifie la lecture du budget de l'État.

Dans ces changements en profondeur des modes de gestion des services de l'État, les préfetures ont joué un rôle à la fois précurseur – par l'expérience de globalisation des crédits menée à partir de 2000 – et moteur – par le rôle central accordé aujourd'hui au préfet. Elles continuent d'être les meilleurs relais des changements en cours et l'on sait, de surcroît, que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales figure parmi les ministères qui sont plus avancés que d'autres dans la mise en place de structures de pilotage ⁽²⁾.

Le projet de budget pour 2008 de la mission AGTE reflète cette double caractéristique de **complexité instable**, dont on peut espérer qu'elle n'est que le signe d'une maladie infantile de la LOLF, et de **focalisation des attentes sur les préfetures**. La préfeture est devenue le point de convergence de tous les changements, le point de pression maximale où s'exercent toutes les forces en mouvement : la réforme budgétaire et comptable, la mise en œuvre des politiques publiques transversales et interministérielles, telles que la politique de l'emploi, la politique de cohésion sociale ou encore la politique du logement, mais aussi la réforme de l'administration territoriale de l'État, à la fois départementale et régionale, le suivi et l'organisation pratique de la décentralisation enfin.

Cette double caractéristique, qui rend quasi impossible les comparaisons d'une année sur l'autre, au rebours des objectifs de clarification et de simplification défendus par le législateur organique de 2001, se matérialise par deux modifications majeures qui toucheraient la mission l'an prochain :

— un changement de périmètre lié à l'intégration des services de l'ancien ministère de l'outre-mer dans le périmètre du ministère de l'intérieur ⁽³⁾ et à la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (MIINCO) ;

— la création d'un programme expérimental intitulé « Administration territoriale : expérimentations Chorus », du nom du futur outil de gestion budgétaire et comptable permettant de mettre en œuvre toutes les dispositions de la LOLF et dont les préfetures de Haute-Normandie et des Pays de la Loire expérimenteraient le fonctionnement en 2008, avant sa généralisation en 2009.

(1) Plus de 2 300 BOP, près de 18 000 UO, *chiffre reconnu comme trop important par MM. Alain Lambert et Didier Migaud, dans leur rapport intitulé La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances-A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2006, page 5, orientation anticipée par la direction du budget dans une note du 28 juillet 2006 adressée à l'ensemble des ministères les invitant à réduire le nombre de BOP et d'UO d'un tiers sur une période de deux ou trois ans.*

(2) *Cour des comptes, Certification des comptes de l'État – Exercice 2006, page 18.*

(3) *Décret n° 2007-997 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et décret n° 2007-1125 du 23 juillet 2007 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé de l'outre-mer.*

Dans ce contexte, si le rapporteur pour avis pouvait, l'an dernier, relever que « *le projet de loi de finances pour 2007 constitue le premier exercice en " mode LOLF " pour lequel on dispose d'une base solide de comparaison avec l'exercice précédent, base qui n'est pas reconstituée a posteriori* », il ne peut cette année renouveler ce *satisfecit*.

De plus, ont été mises en avant pour l'ensemble de la mission, lors de la présentation du présent projet de loi de finances, **quatre grandes orientations** qui ne recoupent pas exactement les objectifs fixés, par ailleurs, dans le PAP.

La première de ces orientations porte, comme l'an passé, sur « *la poursuite des grands projets innovants utilisant les nouvelles technologies* » que sont, d'une part, le nouveau système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) et, d'autre part, l'introduction de la biométrie dans le passeport puis la carte nationale d'identité (CNI). Un prochain projet de loi relatif à la protection de l'identité devrait permettre, grâce au recueil des données d'état civil et de certaines caractéristiques biométriques, de garantir et de protéger l'identité de chaque citoyen. Il pourrait constituer un moteur de modernisation et de simplification des relations avec les administrations. Ces développements nécessiteraient de renforcer les moyens mis en œuvre par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), créée en 2007 et dotée dans le présent projet de loi de finances de volumes importants de crédits. Le SIV devrait être opérationnel à compter de 2009 et l'impact sur l'activité des guichets délivrant les « cartes grises » n'être sensible qu'à partir de 2010.

La deuxième des grandes orientations fixée est l'*organisation des élections* prévues en 2008, c'est-à-dire des élections municipales et des élections cantonales. 220 millions d'euros sont prévus pour financer les opérations liées à ces scrutins.

La troisième est « *l'amélioration de la gestion des ressources humaines* », ce qui se traduit par le non-remplacement de 413 départs à la retraite ⁽¹⁾ et par la suppression de 582 emplois ⁽²⁾. Le rapporteur ne peut que s'interroger sur l'équation qui est faite entre cette mesure et « *l'amélioration de la gestion* », à moins que la gestion de la pénurie ne tende à devenir un mode particulièrement sophistiqué de gestion des effectifs et du service public. Il est à craindre qu'une période difficile s'ouvre pour les services concernés de la mission AGTE entre la réduction des emplois, sensible dès aujourd'hui, et les gains de productivité attendus du déploiement des grands projets, qui ne sont pas encore opérationnels.

(1) Selon la fiche consacrée à la mission AGTE dans le dossier de presse de présentation du projet de loi de finances pour 2008, 26 septembre 2007.

(2) Selon la plaquette de présentation du budget 2008 du ministère de l'intérieur, 25 septembre 2007.

Enfin, est annoncée la *modernisation des implantations immobilières*, ce qui passe par la relance de grandes opérations immobilières, jusque là préemptée par l'opération de réunion des services de renseignement dans un bâtiment unique à Levallois-Perret, livré récemment. Comme a pu le constater le rapporteur lors de son déplacement à la préfecture du Rhône, la reconstruction d'un immeuble à Lyon s'avère urgente, compte tenu des conditions actuelles d'accueil du public qui ne sont pas à la hauteur d'un service public moderne, tant pour les citoyens que pour les agents qui y travaillent quotidiennement.

On peut rappeler qu'en 2006 avaient été fixées pour priorité l'amélioration de la fiabilité des titres et de leurs conditions de délivrance, l'amélioration du service rendu à l'usager et celle de la gestion immobilière du ministère. En 2007, les principales orientations avaient repris les deux premiers objectifs de 2006, tandis que le troisième, au-delà d'une amélioration de la seule gestion immobilière, visait l'ensemble de la gestion du ministère. S'y ajoutait un quatrième objectif : l'organisation des élections au meilleur coût.

Il convient, en dernier lieu, de faire référence à la plaquette de présentation des priorités du budget 2008 du ministère de l'intérieur, dans laquelle sont assignées à l'administration générale et territoriale de l'État trois autres priorités : tirer pleinement parti du nouveau périmètre ministériel tout en respectant les spécificités de l'outre-mer, faire des préfectures le moteur de la réforme de l'administration territoriale, mieux impliquer les fonctionnaires en améliorant les perspectives de carrière.

Devant cette avalanche d'objectifs et de priorités, qui ne se recourent que partiellement, la question de la lisibilité de la politique couverte par la mission AGTE se pose, question que l'analyse de l'évolution globale des crédits et du cadre de la performance, d'une part, et, de l'évolution particulière de chaque programme, qu'il s'agisse des programmes territoriaux ou centraux, d'autre part, ne permet guère de résoudre. L'ensemble laisse perplexe, sinon sceptique.

I. — LA STABILITÉ DES MOYENS, L'INSTABILITÉ DU CADRE DE MESURE DE LA PERFORMANCE

A. DES MOYENS CONSTANTS EN MONTANT COMME EN NATURE

Les montants inscrits en loi de finances initiale pour 2007 dans le PAP pour 2008 sont significativement supérieurs aux chiffres mentionnés dans le projet de loi de finances pour 2007, puisque les écarts atteignent 81,1 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

En premier lieu, ces modifications s'expliquent par les amendements adoptés dans le cadre du vote de la loi de finances initiale pour 2007. Ils se sont traduits globalement par une diminution de 5,6 millions d'euros des crédits de la mission, baisse destinée à financer, d'une part, la revalorisation des pensions des anciens combattants des pays antérieurement sous souveraineté française et, d'autre part, l'abondement des crédits du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT).

En second lieu, compte tenu des modifications substantielles de la maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2008, la présentation de la loi de finances initiale pour 2007 a dû être retraitée sur le fondement des changements de périmètre intervenus pour permettre des comparaisons à structure constante, prenant en compte l'intégration du programme 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer » de la mission « Outre-mer » à hauteur de 97,66 millions d'euros en engagements et 69,9 millions d'euros en paiements en plus, ainsi que la création du MIINCO à hauteur 10,9 millions d'euros en engagements et 8,9 millions d'euros en paiements en moins.

Compte tenu de ces modifications de périmètre et par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 reconstituée sur le fondement de la nouvelle structure, c'est-à-dire à structure constante 2008, les moyens alloués à la mission AGTE l'an prochain passeraient de 2,80 milliards d'euros ⁽¹⁾ à 2,78 milliards en **autorisations d'engagement**, soit une légère **diminution de 0,8 %**, tandis que les **crédits de paiement** augmenteraient de 2,58 milliards ⁽²⁾ d'euros à 2,66 milliards d'euros, soit une **progression** plus significative de **3 %**. En valeur absolue, les autorisations d'engagement seraient réduites de 22,8 millions d'euros, les crédits de paiement progresseraient de 77,8 millions d'euros.

La diminution des crédits de paiement destinés à financer les élections, qui avaient été fixés à un niveau élevé pour assurer l'organisation des scrutins de 2007, serait plus que compensée en 2008 par l'augmentation des crédits consacrés à l'administration territoriale. En effet, en valeur absolue, les crédits inscrits sur les programmes consacrés à l'administration territoriale, expérimentations Chorus comprises, progresseraient de 92 millions d'euros, tandis que les crédits inscrits sur le programme consacré à la vie politique diminueraient de 19,4 millions d'euros.

(1) 2,72 milliards d'euros à structure non constante.

(2) 2,49 milliards d'euros à structure non constante.

Les moyens de la mission AGTE seraient répartis en 2008 entre quatre programmes :

— le programme « Administration territoriale » (AT) regroupe les crédits des préfectures et, à partir de l'an prochain, ceux des hauts-commissariats et représentations de l'État outre-mer, pour 1,7 milliard d'euros en crédits de paiement pour 2008, soit 61 % de la mission (au lieu de 65 % en 2007) ; ainsi, **la mission AGTE continue d'être d'abord le budget des préfectures** ; mais, il sera aussi, à compter de 2008, celui des dépenses liées à la représentation de l'État dans les collectivités d'outre-mer, qu'il s'agisse des hauts-commissariats, de la préfecture de Mayotte ou encore de la représentation de l'État à Wallis-et-Futuna, formant un ensemble cohérent, couvrant, après la prise en compte des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon en 2005, la totalité du réseau territorial ;

— le nouveau programme « Administration territoriale : expérimentations Chorus », du nom du futur outil de gestion budgétaire et comptable, accueillerait 105,4 millions d'euros, soit 4 % du total des crédits de la mission en 2008 ; **la mission AGTE constitue un support privilégié de la réforme budgétaire**, comme l'expérience de la globalisation l'avait déjà montré ; on peut relever que ce programme n'avait pas été prévu dans la liste des missions et programmes présentée par le Gouvernement, conformément aux dispositions du 4^o de l'article 48 de la LOLF, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire de juillet dernier, dans son *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* ⁽¹⁾ ;

— le programme « Vie politique, culturelle et associative » (VPCA) 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⁾, devrait atteindre, en 2008, 361 millions d'euros en crédits de paiement, soit 14 % du total de la mission (au lieu de 15 % en 2006), ce qui représenterait une baisse, de 4,7 % par rapport à 2007, importante année électorale ; exprimée en autorisations d'engagement, la diminution est plus nette, puisqu'elle atteindrait 33,7 % à 361 millions d'euros ; **avec les élections municipales, cantonales et sénatoriales organisées en 2008, la mission AGTE devra, comme en 2007, assumer le prix de la démocratie** ;

— le programme support « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI) réunit les fonctions d'état-major et de gestion des moyens du ministère de l'intérieur et du secrétariat d'État à l'outre-mer pour un montant total de 533 millions d'euros en crédits de paiement pour 2008, soit 20 % de la mission, comme en 2007.

(1) En revanche, était bien prévue, au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », la création d'un programme n° 304 « Lutte contre la pauvreté : expérimentations », qui doit comprendre notamment les crédits afférents à l'expérimentation relative au revenu de solidarité active (RSA).

(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^{os} 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.

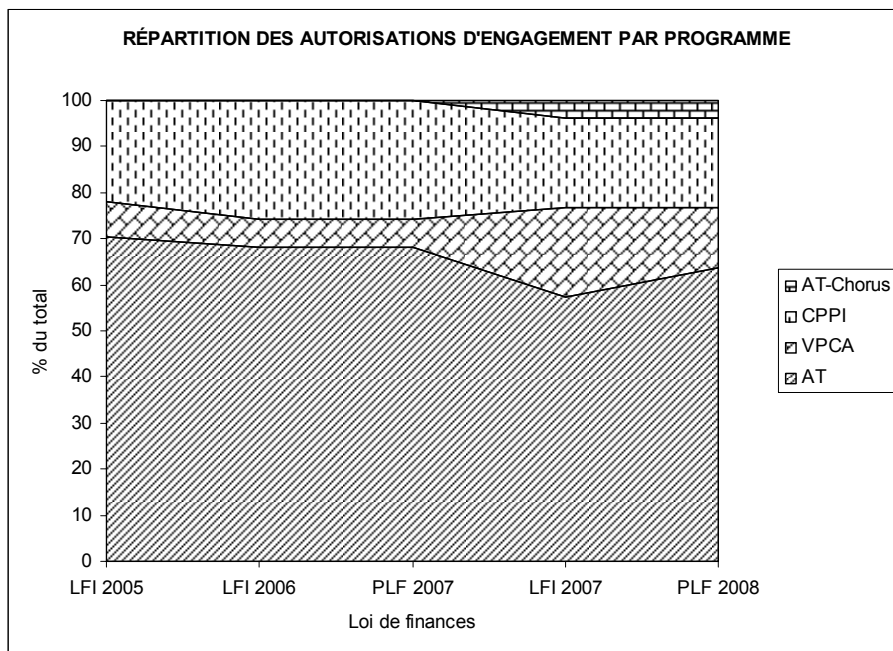
ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION AGTE PAR PROGRAMME (2005-2008)

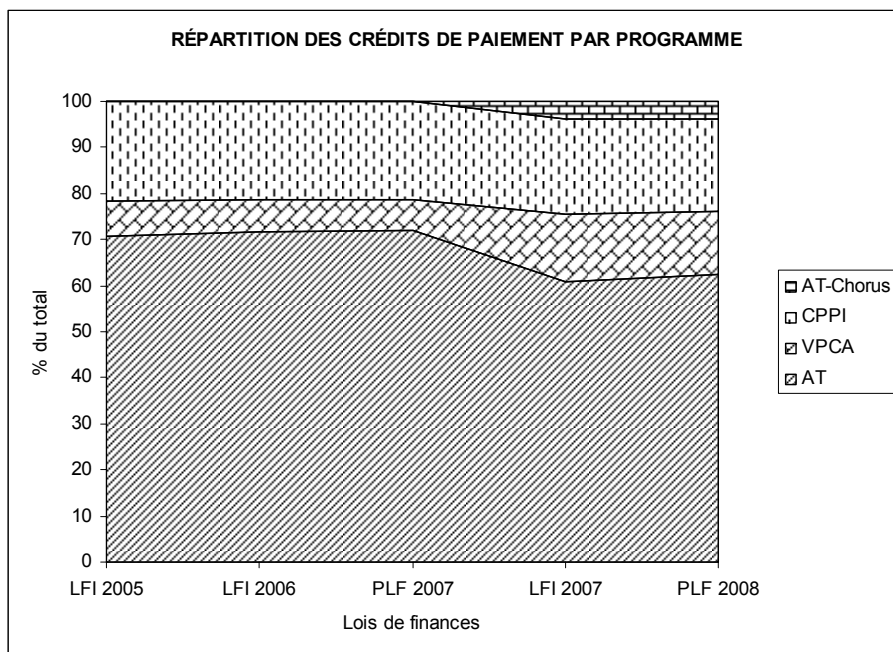
(en %)

Programme	LFI 2005		LFI 2006		PLF 2007		LFI 2007 (1)		PLF 2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
AT	70,46	70,71	68,18	71,82	60,86	64,67	57,31	60,80	63,76	62,37
AT-Chorus	–	–	–	–	–	–	3,73	3,97	3,79	3,97
VPCA	7,60	7,59	5,93	6,75	20,13	15,26	19,48	14,71	13,02	13,61
CPPI	21,95	21,71	25,89	21,43	19,01	20,07	19,48	20,52	19,43	20,05
Mission	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) compte tenu des changements de périmètre intervenus pour 2008.

Le programme relatif à l’administration territoriale – auquel on peut assimiler sans grande difficulté méthodologique le nouveau programme relatif aux expérimentations du système Chorus –, continue de constituer, comme le montrent les graphiques ci-après, l’essentiel de la mission AGTE. On peut également remarquer le caractère exceptionnel de l’année 2007 marqué par un léger gonflement des autorisations d’engagement et des crédits de paiement inscrits sur le programme VPCA, année électorale importante oblige.





La relative stabilité constatée dans la répartition des moyens entre programmes est confirmée par leur répartition par nature, c'est-à-dire par titre. En effet, l'essentiel de la mission AGTE reste constitué, comme en 2006 et 2007, par des dépenses de personnel.

**ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION AGTE PAR NATURE
(2005-2008)**

(en %)

Programme	LFI 2005		LFI 2006		PLF 2007		LFI 2007 (1)		PLF 2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	71,82	71,83	60,66	70,08	59,98	65,32	60,48	65,69	61,69	64,51
Titre 3	21,53	21,53	29,41	22,64	32,47	26,61	32,19	26,46	31,01	28,07
Titre 5	3,06	3,04	6,89	3,76	3,63	4,09	3,53	3,99	3,65	3,60
Titre 6	3,59	3,59	3,04	3,51	3,92	3,99	3,80	3,86	3,65	3,81
Mission	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) compte tenu des changements de périmètre intervenus pour 2008.

L'évolution des crédits depuis 2005, première année pour laquelle on dispose de la constitution du budget en mode LOLF, s'avère relativement stable à deux réserves près.

D'abord, comme l'illustrent les graphiques ci-après, la diminution de dix points de la part représentée par les autorisations d'engagement du titre 2 consacré aux dépenses de personnel, diminution que l'on peut constater entre la loi de finances initiale pour 2005 et le présent projet de loi de finances, s'explique moins par un effort particulier de compression des dépenses de personnel que comme une modification de l'imputation des crédits correspondants. L'augmentation parallèle des autorisations d'engagement du titre 3 – un même mouvement peut être enregistré pour les crédits de paiement – confirme cette hypothèse.

Ensuite, le caractère relativement plus important de la part des autorisations d'engagement du titre 5 consacré aux dépenses d'investissement constaté dans la loi de finances initiale pour 2006 – près de 7 % du total au lieu de moins de 4 % les autres années – peut s'expliquer, quant à lui, par l'inscription dans le budget de cette année-là des moyens destinés à financer l'opération de relogement du pôle « renseignement » des services du ministère de l'intérieur sur le site de Levallois-Perret, opération qui s'est matérialisée par le regroupement fonctionnel de ces mêmes services au sein d'une direction du renseignement intérieur annoncé le 13 septembre dernier par la ministre de l'intérieur.

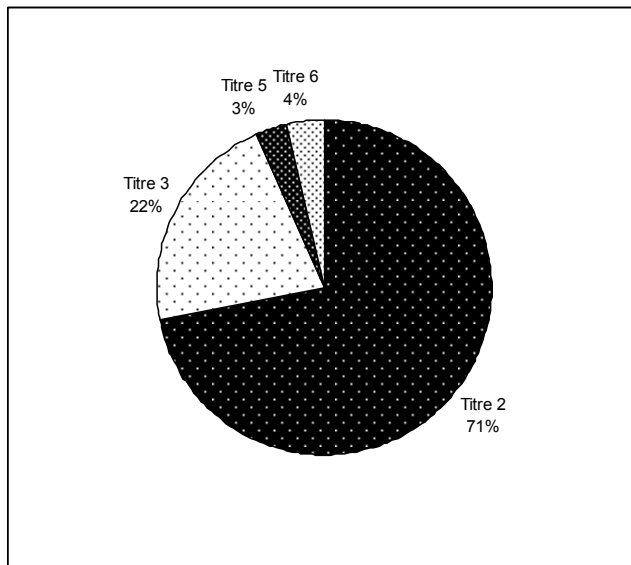
Les crédits de personnel, qui constitueraient 64,5 % du budget de la mission AGTE en 2008 au lieu de 65,7 % dans la loi de finances initiale pour 2007, permettraient de financer 35 727 emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT) ⁽¹⁾. Compte tenu des changements de périmètre intervenus dans le présent projet de loi de finances, ce plafond d'emplois ne saurait être comparé avec celui inscrit dans le projet de loi de finances pour 2007 qui atteignait 35 113 emplois, après 35 517 en 2006. 870 ETPT en provenance du ministère de l'outre-mer, auparavant inscrit sur le programme 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer », ont été transférés sur la mission AGTE, ces emplois regroupant les effectifs relatifs aux hauts-commissariats et aux représentations de l'État outre-mer à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises. S'y ajoutent 310 ETPT en provenance du ministère de l'outre-mer lui-même ⁽²⁾.

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

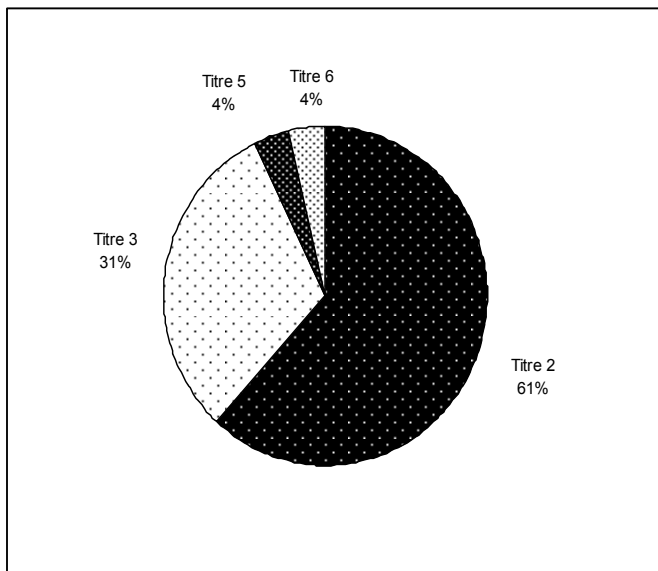
(2) Le transfert des crédits correspondant aux dépenses de personnel et de soutien vers la mission AGTE traduit la recherche d'une mutualisation des moyens dans le cadre du nouveau périmètre ministériel du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, conduisant à la suppression de l'action « Soutien et État-major » et du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » de la mission « Outre-mer » (les deux autres actions « Collectivités territoriales » et « Coopération régionale » sont regroupées sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »).

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PAR TITRE

LFI 2005



PLF 2008



Par ailleurs, il convient de relever le transfert de 110 ETPT en direction de la mission « Immigration, asile et intégration » en vue de la constitution prochaine de l'administration centrale du MIINCO.

L'ensemble de ces transferts en provenance ou vers d'autres programmes masquent la suppression significative de 493 ETPT sur le programme AT et de 70 ETPT sur le programme CPPI. Si on neutralise les effets de structure en 2008 ⁽¹⁾, le nombre d'ETPT passerait de 35 113 dans le projet de loi de finances en 2007 à 34 521 dans le présent projet de loi de finances, soit une diminution nette de 592 ETPT, ce qui représente 1,7 % du plafond d'emplois 2008 à structure 2007.

Par catégorie, les plafonds d'emplois de la mission se déclinent de la manière suivante :

ÉVOLUTION DU PLAFOND DES EMPLOIS EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ

Catégorie	2008	2007	2006
Hauts fonctionnaires	584	560	560
Personnels administratifs	22 818	24 464	24 709
Personnels techniques	5 071	5 204	5 115
Total Administration territoriale	28 473	30 228	30 384
Hauts fonctionnaires	0	0	0
Personnels administratifs	1 720	0	0
Personnels techniques	366	0	0
Total Expérimentations Chorus	2 086	0	0
Hauts fonctionnaires	452	439	441
Personnels administratifs	1 855	1 582	1 607
Personnels techniques	1 245	1 228	1 438
Ouvriers d'État	9	9	9
Militaires	33	0	0
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	56	57	57
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	85	85	81
Adjoints de sécurité	0	0	4
Total Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	3 735	3 400	3 637
Hauts fonctionnaires	1	1	1
Personnels administratifs	40	74	63
Personnels techniques	0	1	2
Personnels des cultes	1 393	1 409	1 429
Total Vie politique, culturelle et associative	1 434	1 485	1 495
Total mission AGTE	35 727	35 113	35 517

Source : Projets annuels de performances 2006, 2007 et 2008.

Si, malgré ces mouvements qui se compenseraient globalement, la répartition par nature de crédits resterait relativement stable dans le temps, l'évolution en valeur absolue est plus contrastée. Les crédits de personnel, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, progresseraient légèrement de 1,2 %

(1) 110 ETPT vers la mission « Immigration », 1 143 ETPT en provenance de la mission « Outre-mer », 173 ETPT en provenance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

passant de 1,69 à 1,71 milliard d'euros entre la loi de finances initiale pour 2007 et le projet de loi de finances pour 2008, à structure constante 2008.

Les crédits de fonctionnement du titre 3 exprimés en autorisations d'engagement diminueraient significativement de 4,4 %, passant de 902 à 861 millions d'euros. En revanche, ces moyens exprimés en termes de crédits de paiement connaîtraient une progression significative passant de 682 à 746 millions d'euros, soit une hausse de 9,3 %.

Les dépenses d'investissement du titre 5 évolueraient aussi de manière contrastée, les autorisations d'engagement progressant de 99 à 102 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement baisseraient de 103 à 96 millions d'euros, soit une baisse sensible de 7,1 %.

Les dépenses d'intervention du titre 6 connaîtraient une évolution inverse : les autorisations d'engagement diminuent de 4,8 % de 106 à 101 millions d'euros, alors que les crédits de paiement augmenteraient de 1,9 % de 99 à 101 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PAR NATURE (2005-2008)

(en millions d'euros)

Titre	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007 (1)	PLF 2008	PLF 2008/LFI 2007 (en %)
Titre 2	1 644,67	1 550,19	1 694,22	1 713,91	1,16
Titre 3	493,01	751,49	901,81	861,68	-4,45
Titre 5	69,99	176,16	98,89	101,52	2,66
Titre 6	82,24	77,68	106,40	101,32	-4,78
TOTAL Mission	2 289,90	2 555,52	2 801,32	2 778,44	-0,82

(1) compte tenu des changements de périmètre intervenus pour 2008.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR NATURE (2005-2008)

(en millions d'euros)

Titre	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007(1)	PLF 2008	PLF 2008/LFI 2007 (en %)
Titre 2	1 644,67	1 550,19	1 694,22	1 713,91	1,16
Titre 3	493,01	500,80	682,35	745,84	9,30
Titre 5	69,63	83,21	102,94	95,59	-7,14
Titre 6	82,24	77,68	99,42	101,32	1,91
TOTAL Mission	2 289,54	2 211,87	2 578,93	2 656,66	3,01

(1) compte tenu des changements de périmètre intervenus pour 2008.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AGTE PAR ACTION
(2006-2008)**

(en millions d'euros)

Action	2006 (Loi de finances) (1)		2007 (Loi de finances) (2)		2008 (Projet de loi de finances)		PLF 2008/ LFI 2007 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme « Administration territoriale »								
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	245,25	234,81	199,51	198,56	204,84	204,84	2,67	3,16
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	710,79	618,62	604,25	589,55	753,14	639,37	24,64	8,45
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	206,20	198,00	166,40	165,90	171,04	171,04	2,79	3,10
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	512,62	480,47	371,11	368,97	380,66	380,66	2,57	3,17
Animation du réseau des préfectures et hauts-commissariats et représentations de l'État outre-mer	67,42	56,63	264,08	245,13	261,87	261,16	-0,84	6,54
Total programme	1 742,28	1 588,52	1 605,36	1 568,12	1 771,55	1 657,08	10,35	5,67
Programme « Administration territoriale : expérimentations Chorus »								
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	-	-	14,68	14,60	13,73	13,73	-6,42	-5,94
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	-	-	39,02	38,44	39,50	39,50	1,24	2,76
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	-	-	12,22	12,18	12,85	12,85	5,17	5,53
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	-	-	27,43	27,27	28,20	28,20	2,82	3,42
Animation du réseau des préfectures et hauts-commissariats et représentations de l'État outre-mer	-	-	11,04	9,88	11,08	11,08	0,39	12,18
Total programme	-	-	104,38	102,36	105,37	105,37	0,95	2,93
Programme « Vie politique, culturelle et associative »								
Financement des partis	73,48	73,48	80,26	73,28	80,26	80,26	0,00	9,53
Organisation des élections	17,99	16,17	401,93	242,48	223,05	223,05	-44,50	-8,01
CNCCFP	3,20	3,02	4,99	4,99	4,48	4,48	-10,36	-10,36
Cultes	54,44	54,24	55,98	55,92	53,68	53,68	-4,11	-4,01
Vie associative et soutien	2,45	2,45	2,65	2,65	0,20	0,20	-92,31	-92,31
Total programme	151,55	149,35	545,81	379,32	361,67	361,67	-33,74	-4,65
Programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »								
État-major	21,54	21,54	33,19	33,19	31,73	31,73	-4,40	-4,40
Expertise, audit, prévision, études	17,25	17,14	17,91	17,91	17,05	17,05	-4,80	-4,80
Systèmes d'information et de communication	163,22	144,50	150,10	138,41	148,92	143,71	-0,79	3,83
Pilotage des ressources humaines	131,81	130,81	162,91	157,89	164,90	164,30	1,26	4,10
Affaires financières et immobilières	227,59	59,73	97,47	97,54	94,86	93,36	-2,68	-4,29
Conseil juridique et traitement du contentieux	82,40	82,40	84,20	84,20	82,40	82,40	-2,14	-2,14
Libertés publiques	17,88	17,88	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-
Total programme	661,69	474,00	545,78	529,13	539,85	532,54	-1,07	0,66
TOTAL Mission	2 555,52	2 211,88	2 801,32	2 578,93	2 778,44	2 656,66	-0,82	3,01

(1) compte non tenu des changements de périmètre intervenus pour 2008.

(2) compte tenu des changements de périmètre intervenus pour 2008.

AE : autorisation d'engagement.

CP : crédits de paiement.

CNCCFP : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Source : documents budgétaires.

B. UN SYSTÈME DE PERFORMANCE ENCORE PEU PERFORMANT

La mesure de la performance constitue désormais la pierre angulaire de toute analyse budgétaire. À cette aune, trois objectifs principaux sont assignés à la mission AGTE dans le PAP pour 2008.

Le **premier objectif** majeur assigne au programme AT la mission d'**améliorer les conditions de délivrance de titres**, qu'il s'agisse des CNI, des passeports, des cartes grises ou des titres de séjour, et l'**efficacité des services** qui les délivrent. Il s'agit à la fois de garantir la fiabilité des titres, de traiter les dossiers dans les meilleurs délais et d'assurer un service de qualité aux usagers. Quatre indicateurs permettent de mesurer les progrès accomplis. Le premier mesure les efforts engagés par les services de la préfecture pour sécuriser les titres délivrés. Le deuxième évalue à la fois l'efficacité des services et la rapidité de traitement des demandes. Le troisième mesure le nombre de titres délivrés par emploi, ce qui permet de mieux évaluer l'impact du déploiement des nouvelles applications, en particulier le système d'immatriculation à vie des véhicules, sur l'activité des préfectures. Le quatrième, enfin, donne le nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées à l'appui de la démarche de qualité de service que matérialise la charte Marianne.

Le rapporteur ne peut que souligner la difficulté d'articuler ces indicateurs avec le dispositif des indicateurs non financiers portant sur les résultats de chaque préfecture (INDIGO), cette difficulté traduisant une conciliation délicate entre les exigences du pilotage national avec celles du pilotage de l'activité au niveau local. Ce dispositif en vigueur depuis plus de cinq ans comprend une centaine d'indicateurs, portant à la fois sur l'activité, sur l'efficacité et la qualité des services préfectoraux. Il s'avère relativement lourd, ne recouvre pas l'ensemble des activités des services et ne correspond pas toujours aux réalités du « terrain », autant de caractéristiques que l'on serait tenté de transposer à l'analyse des indicateurs du PAP.

La majorité des indicateurs d'INDIGO sont concentrés sur les missions « délivrance des titres » et « relations avec les collectivités locales ». Aussi les missions exercées par les directions chargées dans les préfectures des actions interministérielles ou encore la direction de la citoyenneté et de l'environnement, domaines pourtant essentiels pour l'avenir du service public, sont quasiment exclues du dispositif actuel. Certains indicateurs peuvent voir leur pertinence remise en cause dans le nouveau cadre imposé par la mesure de la performance à l'instar du « nombre de réunions interservices » ou encore du « ratio d'efficacité de la commission départementale d'équipement commercial ».

En outre, les préfectures peuvent avoir en charge des indicateurs, dont la réalisation ne dépend pas de leurs services. On peut prendre l'exemple du « délai de traitement des dossiers installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) », indicateur qui sera inscrit dans le PAP à partir du

présent projet de loi de finances, mais dont l’instruction dépend principalement des services extérieurs, ou encore l’exemple du « taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés », également repris dans le PAP, mais dont l’approbation dépendra en grande partie de la disponibilité des crédits mis à disposition du ministère chargé de l’environnement pour la réalisation des études techniques, crédits qui ne sont pas maîtrisés par les services préfectoraux.

Les résultats peuvent donner une vision tronquée de la réalisation de la mission. Par exemple, l’indicateur du « taux d’exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les installations soumises à plans particuliers d’intervention (PPI) »⁽¹⁾ ne permet pas toujours de rendre compte des contraintes locales, dans le cas, par exemple, d’un département dont la densité de la population est élevée et où est implanté un nombre important d’installations « Seveso ». De même, l’indicateur du « taux d’avis défavorables levés pour les établissements recevant du public (ERP) soumis à obligation de contrôle » ne saurait refléter ni l’implication réelle des services préfectoraux dans ce domaine, ni les contraintes économiques des structures. Ainsi, des ERP vont parfois devoir réaliser des travaux importants nécessitant leur échelonnement dans le temps qui ne rentrent pas dans le cadre annuel imposé par le PAP.

Enfin, certains indicateurs peuvent apparaître trop « grossiers » pour emporter l’adhésion de tous les agents. Ainsi, le ratio d’efficacité des services de délivrance de titres comprend à la fois les passeports, les CNI, les permis de conduire et les cartes grises. Est évaluée une performance « globale », sans que puisse être engagé sur ce fondement un pilotage fin de chaque activité. Il serait donc nécessaire de décliner cet indicateur par type d’activité pour l’exploiter au mieux.

Le **deuxième objectif** majeur de la mission, assigné au programme VPCA, particulièrement sollicité en 2007 et 2008 en raison des nombreuses **élections**, consiste à organiser celles-ci au **meilleur coût**. L’indicateur retenu est celui du coût par électeur inscrit. Mais cet indicateur est mesuré par type d’élections, ce qui est parfaitement justifié au regard des différences de mode de scrutin, de nombre de candidats et, plus généralement, de réglementation. Mais, sur moyenne période, les comparaisons manquent et les chiffres fournis dans le PAP n’ont donc, en eux-mêmes, pas grande signification. Le ministère de l’intérieur indique lui-même que le coût final dépend de « *deux variables non maîtrisées, à savoir le nombre de candidats et le nombre d’électeurs* ». Les variations peuvent donc refléter bien plus que des efforts de productivité.

(1) Décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d’intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris en application de l’article 15 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.

Le **troisième objectif** majeur, associé quant à lui au programme CPPI, vise à **optimiser la gestion du ministère**. Il porte à la fois sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère et sur celle des dépenses d'affranchissement et de téléphonie. Pour mesurer l'efficacité de la gestion immobilière, trois indicateurs ont été retenus : le respect des délais, le respect du budget, le coût de la construction au mètre carré. Il serait intéressant de disposer de comparaisons non seulement dans le temps mais également, de mission à mission, de ministère à ministère.

Sur cette base, trois ans de budget présenté en mode « LOLF » devraient permettre de mesurer la progression de la performance de la mission. Or, les constatations faites par le rapporteur pour avis l'an passé peuvent être renouvelées cette année : le **cadre de l'appréciation de la performance** de la mission AGTE n'est toujours **pas stabilisé**. Il a été de nouveau modifié sur plusieurs points, sans pour autant donner, comme le montre le tableau ci-après, une vision globale satisfaisante de la performance de la mission AGTE.

Une première série de modifications touche le programme AT. Certains indicateurs ont été supprimés, tels que le taux d'avis défavorables levés pour les ERP soumis à obligation de contrôle associé à l'objectif d'amélioration de la prévention dans le domaine de la sécurité civile. En revanche, en soutien à l'analyse des résultats obtenus pour cet objectif, a été institué un nouvel indicateur, le taux d'ERP de première catégorie visités par la commission de sécurité, qui vient compléter l'indicateur existant du taux d'ERP soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité.

Par ailleurs, un nouvel objectif a été associé à l'action d'animation du réseau des préfetures du programme AT : l'amélioration de la coordination des actions interministérielles, à laquelle a été associé un indicateur du délai d'instruction des dossiers d'ICPE et relatifs à la loi sur l'eau. En revanche a été abandonné l'objectif d'optimisation de l'efficacité du service en charge de l'animation des préfetures, ainsi que l'indicateur qui lui était associé, le coût de l'action soutien rapporté au total des crédits du programme.

Au sein du programme VPCA, les modifications ont été limitées. Seul l'objectif de réduire les délais de mandatement de l'aide publique aux partis politiques, auquel était associé l'indicateur du 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, a été supprimé.

Dans le programme CPPI, compte tenu du changement de périmètre intervenu avec le nouveau gouvernement, l'action d'état-major s'est vue assignée pour nouvel objectif d'optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer. L'indicateur choisi est le taux de textes d'application des lois publiés dans les délais ⁽¹⁾. Il figurait auparavant dans le PAP associé à la mission « Outre-

(1) En ce qui concerne les textes délibérés en conseil des ministres, le délai découle de la décision d'inscrire le texte au programme de travail du Gouvernement (PTG), arrêté semestriellement par le secrétaire général

mer ». En revanche a été supprimé l'objectif d'assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle, mesurée par le pourcentage des travaux de l'Inspection générale de l'administration (IGA) n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois. De la même façon ont été abandonnés l'objectif assigné à l'action 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » d'amélioration de la défense de l'État, ainsi que l'indicateur associé de taux de règlement amiable.

Pour mesurer les résultats de l'action de pilotage des ressources humaines, l'indicateur de fiabilité des schémas d'emplois des responsables de programme au regard de leur exécution en gestion a été lui aussi abandonné. Ne subsiste que le taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste, ce qui peut paraître bien insuffisant pour réellement apprécier la politique menée en la matière par le ministère.

Sur les dix-sept actions que compte le programme, sans compter celles inscrites dans le programme d'expérimentation, seules onze disposent d'indicateurs, souvent ne reflétant que partiellement l'activité couverte.

La LOLF affirme des principes fondateurs, mais ne se substitue pas aux pratiques. Ainsi, l'évaluation de la performance ne peut reposer sur la seule hypothèse que la mesure des résultats débouche sur le changement des résultats ; sans incitation des gestionnaires à plus d'efficacité et de productivité, la production de données ne change guère les choses.

Comme la Cour des comptes l'a montré dans son *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2006* et réitéré dans son *Rapport sur la situation et l'évolution des finances publiques* publié à l'occasion du débat d'orientation budgétaire en juin 2007⁽¹⁾, les rapports annuels de performances établis en application de la LOLF sont encore souvent très lacunaires s'agissant de la mesure de la performance et même de la simple connaissance des coûts des politiques mises en œuvre ou financées par l'État. Une nouvelle impulsion est indispensable pour que le dispositif de performance devienne réalité.

du Gouvernement sur proposition des ministres, ce qui entraîne l'obligation pour le ministre responsable de publier le texte avant la fin du semestre considéré. En ce qui concerne les ordonnances, est retenu délai ouvert par la loi d'habilitation. S'agissant des décrets d'application des lois ou ordonnances, le secrétaire général du Gouvernement considère qu'en règle générale, ils doivent être publiés dans les douze mois de l'entrée en vigueur de la loi.

(1) Page 70.

**TABLEAU DES PERFORMANCES DE LA MISSION AGTE
OBJECTIFS ET INDICATEURS PLF 2008
PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »**

Indicateur	2004 Réalisa- tion	2005 Réalisa- tion	2006 Réalisa- tion	2007 Prévi- sion Ac- tualisée	2008 Prévi- sion	Cible PAP 2008 (année)
Action 1- Coordination de la sécurité des personnes et des biens						
Objectif : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile						
Taux de plans de prévention des risques naturels approuvés	-	55 %	59 %	69 %	71 %	100 % (2013)
Taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités	-	87 %	91 %	92 %	94 %	100 % (2013)
Taux d'établissement recevant du public de 1 ^{ère} catégorie visités	-	94 %	97 %	99 %	100 %	100 % (2013)
Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires (PPI)	-	57 %	57 %	67 %	67 %	100 % (2012)
Action 2- Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres						
Objectif : améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance de titres						
Nombre de dossiers de fraude documentaire reçus en administration centrale pour les CNI/passeports	2 408	3 775	2446	2 600	2 700	2 700 (2008)
Proportion de préfectures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel						(2011)
Strate 1	64 %	79 %	71 %	75 %	75 %	100 %
Strate 2	78 %	81 %	78 %	85 %	85 %	100 %
Strate 3	73 %	70 %	60 %	85 %	85 %	100 %
Strate 4	89 %	89 %	79 %	95 %	95 %	100 %
Nombre de titres délivrés/ETPT	-	496	488	488	497	497 (2008)
Nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées	-	-	7	10	15	15 par an (2010)
Action 3- Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales						
Objectif : 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-préfectures	-	85 %	91 %	90 %	92 %	100 % (2012)
Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture	-	50 %	50 %	55 %	55 %	En hausse (2010)
Taux d'actes budgétaires réformés après intervention de la préfecture	-	63 % (61 % PAP07)	71 %	70 %	72 %	En hausse (2010)
Objectifs : moderniser le contrôle de légalité						
Taux d'actes télétransmis par l'application actes	-	0,37 %	0,58 %	3 %	10 %	En hausse (2010)
Action 05 – Animation du réseau des préfectures et des représentations de l'État outre-mer (formulation modifiée PLF 2008)						
Objectif : améliorer la coordination des actions interministérielles (nouveau PLF 2008)						
Délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau	-	337 jours	347 jours	340 jours	335 jours	300 jours (2011)
Objectif : réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie						
Coût d'affranchissement par habitant par rapport à 2004	-	-7 %	-14,30 %	-15 %	-15 %	-20 % (2009)
Coût de téléphonie par agent	380 €	359 €	316 €	316 €	312 €	En baisse (2009)

**TABLEAU DES PERFORMANCES DE LA MISSION AGTE
OBJECTIFS ET INDICATEURS PLF 2008
PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »**

Indicateur	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Prévision Ac- tualisée	2008 Prévision	Cible PAP 2008 (année)
Action 2 – Organisation des élections						
Objectif : organiser les élections au meilleur coût						
Coût moyen des élections par électeur inscrit sur les listes électorales						
Élections cantonales	3,36 €	–	–	–	3,48 €	–
Élections régionales	3,04 €	–	–	–	–	–
Élections européennes	2,26	–	–	–	–	–
Référendum	–	2,92 €	–	–	–	–
Élection présidentielle	–	–	–	4,54 €	–	–
Élections législatives	–	–	–	3,72 €	–	–
Élections sénatoriales	–	–	–	–	0,14 €	–
Élections municipales	–	–	–	–	2,84 €	–
Action 3 – Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques						
Objectif : réduire les délais de publication <i>des comptes des partis</i>						
Délai de traitement des comptes	12 mois	11 mois	5,5 mois	6 mois	6 mois	6 mois (2008)
Action 5 – Vie associative et soutien						
Objectif : 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	–	50 %	57 %	70 %	80 %	100 % (2010)

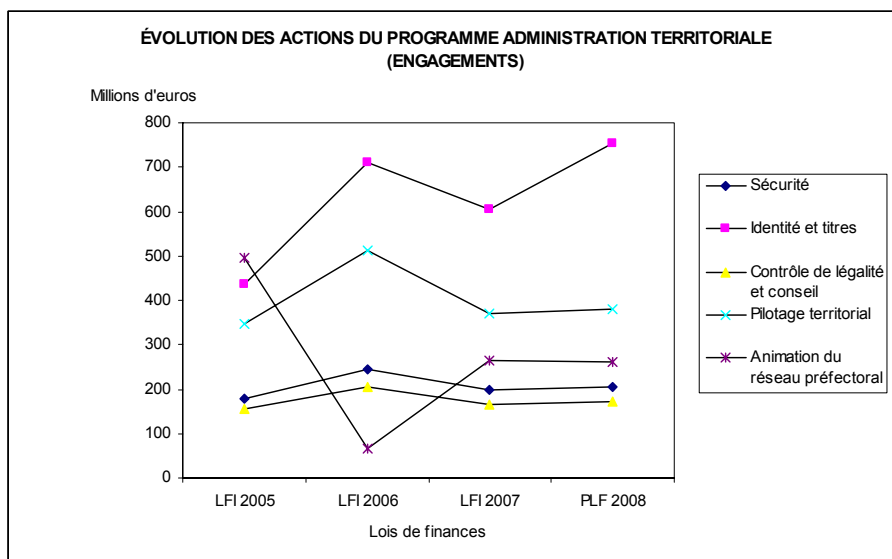
PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

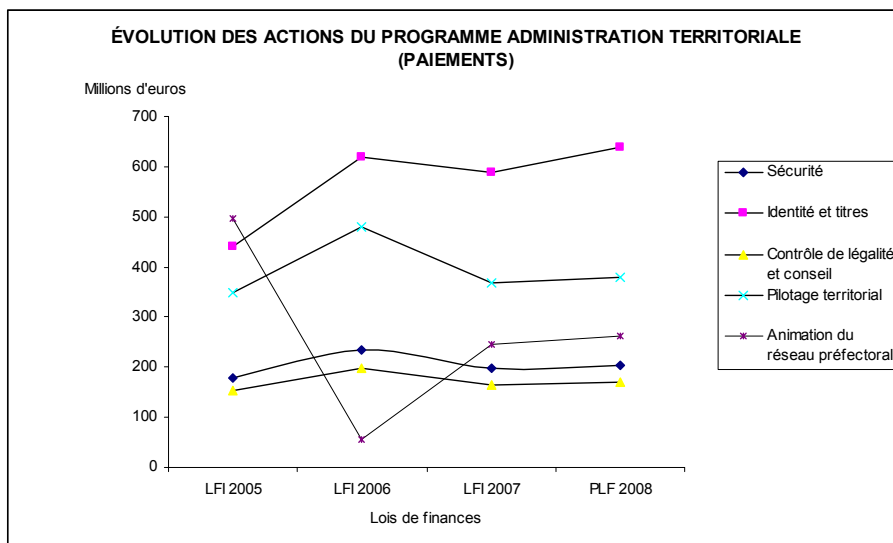
Action 2 : État-major						
Objectif : optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer						
Taux de textes d'application des lois publiés dans les délais	–	–	69 %	75 %	85 %	100 % (2011)
Action 3 : Système d'information et de communication						
Objectif : amélioration la performance en systèmes d'information et de communication						
Respect des échéances de livraison des études et des applications	–	–	59 %	65 %	70 %	80 % (2008)
Nombre d'heures du réseau général de transport indisponibles	–	12,5 heures	14 heures 15	12 heures	11 heures	10 heures (2010)
Nombre d'heures des applications indisponibles	–	22,3 heures	30 heures 34	30 heures	30 heures	25 heures (2010)
Action 4 : Pilotage des ressources humaines						
Objectif : rechercher la meilleure adéquation profil/poste						
Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste	59 %	70,5 %	71,5	75 %	80 %	85 % (cible)
Action 5 : Affaires financières et immobilières						
Objectif : améliorer la gestion immobilière du ministère						
Taux de livraison dans les délais prévus	–	51 %	69 %	71 %	75 %	80 % (2010)
Nombre de livraisons ne dépassant pas le budget prévu	–	40 %	70 %	75 %	80 %	85 % (2010)
Coût de construction (police)	2 041 €/m ²	2 362 €/m ²	2 479 €/m ²	2 400 €/m ²	–	–
Coût de construction (administration territoriale)	2 772 €/m ²	2 505 €/m ²	2 452 €/m ²	2 600 €/m ²	2 700 €/m ²	3 000 €/m ² (2010)

II. — LES PROGRAMMES TERRITORIAUX

Les crédits du programme « **Administration territoriale** » s'élevaient, pour 2008, à **1 771,5 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **1 657,1 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui représente une augmentation de 10,4 % pour les premières (166 millions d'euros) et une hausse de 5,7 % pour les seconds (89 millions d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2007, à structure constante 2008, c'est-à-dire en tenant compte, notamment, de la création du programme « Administration territoriale : **Expérimentations Chorus** » qui implique d'isoler les crédits correspondant aux budgets des régions Haute-Normandie et Pays-de-la-Loire. Ce dernier programme serait lui doté en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement de **105,4 millions d'euros**, en légère progression de 1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.

S'agissant du seul programme « AT », mais l'analyse est transposable *mutatis mutandis* au programme « Expérimentations Chorus », l'action consacrée à l'identité et aux titres, comme le montrent les graphiques ci-dessus, prend de l'importance, tandis que les autres actions connaissent une certaine stabilisation, traduisant une certaine concentration des actions des préfectures sur la délivrance de titres, dont le coût technologique augmente au fur et à mesure que leur fiabilité est améliorée.





Les **dépenses de personnel**, inscrites sur le titre 2, représenteraient en 2008 comme les années précédentes trois quarts des moyens des programmes territoriaux. Le plafond d’emplois cumulé des deux programmes territoriaux serait fixé à 30 559 ETPT à comparer avec le plafond fixé en 2007 à 30 228 ETPT. Si l’intégration des effectifs des représentations de l’État outre-mer (870 ETPT) rend difficile toute comparaison d’un exercice à l’autre, il n’en reste pas moins que la baisse des moyens est réelle, à l’heure pourtant où l’administration territoriale se trouve à la croisée des chemins et aurait besoin de compter sur des moyens stables.

A. L’ADMINISTRATION TERRITORIALE « À LA CROISÉE DES CHEMINS »

1. L’État territorial à la recherche de ses missions

La manière dont la LOLF est mise en œuvre sur le territoire constitue un enjeu considérable, la très grande majorité des agents de l’État travaillant dans les services déconcentrés et une part très importante des crédits étant exécutée au niveau local. Se trouve alors posée la question de la mise en cohérence de la logique verticale de la LOLF, souvent décrite sous la forme de « tuyaux d’orgue », avec la logique de plus en plus horizontale et interministérielle de la déconcentration territoriale incarnée par le préfet. Le bon curseur entre verticalité et horizontalité n’a pas encore été fixé, comme en témoigne la régionalisation des BOP des préfetures qui sera généralisée en 2008.

L’effet sur les structures de l’État territorial de ces évolutions est difficilement mesurable et ce d’autant plus que divers phénomènes viennent perturber notre perception. C’est le cas de la décentralisation bien sûr, mais aussi celui de la déconcentration fonctionnelle qui, par le biais de la multiplication des agences, vient très directement en concurrence avec la déconcentration territoriale, comme en ont témoigné nombre des interlocuteurs rencontrés par le rapporteur.

Comme l'a souligné l'un d'entre eux, lors du déplacement du rapporteur à Lyon, où il a rencontré les responsables de la préfecture, mais aussi de nombreuses directions régionales et départementales, l'administration de l'État, dans les territoires, se trouve « à la croisée des chemins » entre diminution des moyens et extension de ses missions.

Cette position, qui n'est tenable qu'à court ou moyen terme, exigera une redéfinition des fonctions attribuées à l'État territorial, dans un contexte marqué à la fois par une décentralisation toujours plus grande, dans la logique de la révision constitutionnelle de 2003 et de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, et par un appel croissant à la responsabilité de l'État, comme en témoignent les lois récentes sur le handicap, la cohésion sociale ou encore le droit au logement opposable. Ainsi que l'a relevé la préfecture du Rhône dans ses réponses au questionnaire envoyé par le rapporteur en préparation de son déplacement, « à l'avenir, il est indispensable que les modifications législatives ou réglementaires fassent l'objet d'études d'impact précises sur le fonctionnement des préfectures, voire d'une façon plus générale sur les services déconcentrés de l'État ».

Le moins que l'on puisse écrire est que l'accumulation ces dernières années des documents d'orientation de tous ordres n'a pas clarifié le débat. Pendant qu'entraient en vigueur, en 2004, la directive nationale d'orientation (DNO)⁽¹⁾, les plans d'action stratégique de l'État dans le département et la région (PASSED et PASER), et, depuis 2006, les PAP conçus dans le cadre de la LOLF, les missions confiées aux préfets et aux services préfectoraux se sont accumulées au fur et à mesure que les lois susmentionnées entraient en application. Dans le même temps étaient engagées les réformes de l'administration régionale et de l'administration départementale de l'État.

Et que dire des conséquences du nouveau processus de décentralisation engagée en 2003 ou encore de la création des opérateurs ? Ainsi, comme le relève le ministère de l'intérieur, des ajustements se sont produits dans l'organisation et les missions des services que la DNO n'avait pu anticiper pleinement. La création récente de nombreux opérateurs dépendant de l'État sous la forme d'agences ou d'établissements publics est venue complexifier encore davantage la conduite des politiques publiques au niveau territorial. La multiplication des agences a ainsi très directement compliqué le travail des préfectures, tout en rendant l'action de l'État moins lisible auprès des élus et de nos concitoyens. À titre d'exemple, la création de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a conduit la préfecture du Rhône à mettre en œuvre dans le domaine de la cohésion sociale toute une nouvelle organisation financière.

(1) Un bilan de la DNO a été présenté aux organisations syndicales dans la perspective de la révision de ce document de cadrage, qui interviendra dans le courant du premier semestre 2008. Les orientations de la future DNO devront être fortement articulées avec les résultats issus de la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée le 10 juillet 2007.

En outre, certains projets, tels que le SIV et l'identité nationale électronique sécurisée (INES), n'ont pas vu le jour dans le calendrier prévu, retardant les gains d'effectifs attendus et gênant l'exercice de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les préfetures.

Les objectifs et les orientations se multiplient, se déclinent au niveau national et local, régional et départemental, s'entrecroisent, s'entremêlent, se transforment en batteries de tableaux de bord et d'indicateurs, mobilisant pour leur confection et leur suivi des ressources importantes, pendant que les moyens, en tendance, se raréfieraient. Et chaque administration de l'État se trouve dans la même situation. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler les transformations successives auxquelles a été confrontée, ces dernières années, l'administration de l'équipement.

Dans ces conditions, il paraît difficile de ne pas être dubitatif sur la capacité des services préfectoraux à amortir l'ensemble de ces contraintes dans des conditions satisfaisantes. Et l'on a vu que le système de performance tel que présenté par le PAP ne saurait refléter cette complexité, tant il est encore instable et partiel. Comment chaque agent pourrait se reconnaître dans l'image déformée et exagérément synthétisée présentée de son activité dans les indicateurs présentés aux parlementaires ?

2. L'État territorial à la recherche de son modèle d'organisation

Incertain dans ses missions, l'État territorial l'est également dans la définition de son modèle d'organisation. Les expériences se multiplient pour trouver la bonne réponse au paradoxe de la verticalité et de l'horizontalité, dans un contexte de raréfaction des moyens.

Des recettes éprouvées continuent d'être utilisées avec une certaine efficacité. Le rapporteur a pu constater, lors de son déplacement à la préfeture du Rhône, que de nombreux outils permettant des regroupements de moyens plus ou moins souples sont mis à la disposition des préfets pour accroître l'effet de levier né du rapprochement de différents services et utilisés avec efficacité.

Ainsi, ce ne sont pas moins de sept pôles de compétence⁽¹⁾ et deux missions interservices ont été institués ou renouvelés dans ce département.

Le pôle de compétence, dont le responsable est désigné par le préfet, est un dispositif de coopération interservices destiné à conduire durablement des actions communes ; son but est de favoriser l'appréhension globale d'un problème, tel que la politique de l'emploi, de l'eau ou de la sécurité, par des services aux missions complémentaires, y compris des services qui ne sont pas placés sous l'autorité du préfet ou des organismes assurant une mission de service public.

(1) Instrument créé par l'article 13 du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration et désormais régi par l'article 28 du 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 les départements.

À titre d'exemple, la préfecture du Rhône a créé, dès 1995, un pôle de compétence « urbanisme » fonctionnant très régulièrement sous l'égide du directeur départemental de l'équipement (DDE) avant d'évoluer en pôle de compétence « urbanisme et aménagement » en 2006. Elle a mis en place dès février 1996 un pôle de compétence « bruit », animé d'abord par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), puis, à partir 2007, par la DDE ; ce pôle rassemble la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), la direction régionale de l'environnement (DIREN), la DDASS, la direction départementale des services vétérinaires (DDSV) et la direction départementale du travail et de la formation professionnelle (DDTEFP), mais aussi les services de police et de gendarmerie, les quatre services d'hygiène et de sécurité de Lyon et de trois autres communes, et, enfin, la préfecture et la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône.

Selon la même logique de synergie, un pôle de compétence « éloignement » a été créé le 31 décembre 2002 et un pôle de compétence « marchés publics », consacré au contrôle de légalité des marchés publics, a été mis en place en mars 2005, réunissant sous la présidence de la directrice des affaires décentralisées de la préfecture, la trésorerie générale (TG), la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF), ainsi que la DDASS et la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône.

Enfin ont été créés, en 2005, un pôle de compétence « risques technologiques », en 2006, un pôle de compétence « contrôle des associations » et, en juin 2007, un pôle de compétence « risques naturels », confié à la DDE et composé du service de la navigation Rhône-Saône (SNRS), de la DIREN, de la direction départementale de l'agriculture et des forêts (DDAF), du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), de la DDASS, de la DRIRE et des directions concernées de la préfecture.

S'ajoutent à ces pôles de compétence une mission interservices de l'eau (MISE), créée en 2003 sur le fondement d'un pôle de compétence « eau » créé lui dès 1992, ainsi qu'une mission interservices de sécurité sanitaire des aliments (MISSA), créée en 2005 et issue elle aussi d'un pôle de compétence institué en 1999.

Les responsables des pôles de compétence et missions interservices ont chacun reçu une lettre de mission précisant en particulier le périmètre des missions et des services participants, le mode de fonctionnement de la structure et les objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés. La direction des actions interministérielles de la préfecture assure le suivi de l'ensemble des instances de coopération interservices.

L'évolution de certains pôles de compétence en délégations interservices (DIS) ⁽¹⁾ a parallèlement été posée comme objectif de moyen terme, notamment pour les pôles les plus intégrateurs. Le but de la DIS est donc de favoriser le pilotage des politiques interministérielles pour lesquelles un rapprochement de services n'est pas envisagé. Elle permet de concentrer des moyens budgétaires, de mutualiser l'action des services et de faciliter l'engagement des dépenses. Cependant, il est reconnu que certains pôles présentent aujourd'hui des gains comparables à ceux associés aux DIS en termes de pilotage, d'autorité fonctionnelle du responsable et d'intégration-mutualisation budgétaire.

Dans chaque département, dans chaque région, les organisations varient en fonction des besoins et des contraintes locaux. L'État se trouve plus ou moins rassemblé, plus ou moins structuré. À ces variations de structure, s'ajoutent des différences de moyens que la généralisation du système d'information Chorus (voir *infra*) permettra de mettre en lumière plus nettement qu'aujourd'hui. Nous sommes, en effet, à l'heure actuelle incapables de savoir combien l'État dépense dans tel ou tel département, dans telle ou telle région.

Le tableau ci-après, qui ne porte que sur les services préfectoraux relevant de la présente mission, montre pourtant combien les différences existent d'un département à l'autre.

DOTATION DES PRÉFECTURES PAR RAPPORT AU NOMBRE D'HABITANTS

Préfectures	Nombre d'habitants	Nombre d'habitants pour 1 agent	Montant de la dotation par agent (en euros)	Montant de la dotation par habitant (en euros)
75 et 751–Paris et Île-de-France	1 243 000	4 215	61 913	14,69
59–Nord	2 576 000	2 885	47 963	16,63
38–Isère	1 162 000	2 855	48 371	16,94
62–Pas-de-Calais	1 456 000	2 789	47 808	17,14
29–Finistère	562 000	2 698	50 169	18,59
49–Maine-et-Loire	755 000	2 612	48 626	18,61
77–Seine-et-Marne	1 395 000	2 505	46 999	18,76
83–Var	529 000	2 628	49 642	18,89
85–Vendée	416 000	2 552	48 817	19,13
44–Loire-Atlantique	1 209 000	2 551	48 812	19,14
56–Morbihan	689 000	2 590	49 662	19,17
74–Haute-Savoie	686 000	2 407	46 178	19,18
69–Rhône	1 654 000	2 440	47 203	19,35
42–Loire	732 000	2 490	49 621	19,93
78–Yvelines	352 000	2 482	49 638	20,00
72–Sarthe	552 000	2 379	47 773	20,08
76–Seine-Maritime	1 260 000	2 432	48 898	20,10
92–Hauts-de-Seine	1 459 000	2 298	46 319	20,15
30–Gard	678 000	2 371	48 276	20,36
22–Côtes-d'Armor	149 000	2 444	49 883	20,41

(1) Article 29 du décret du 29 avril 2004 précité.

94–Val-de-Marne	1 148 000	2 296	47 026	20,48
33–Gironde	1 376 000	2 401	49 547	20,63
91–Essonne	1 517 000	2 390	49 451	20,69
27–Eure	513 000	2 275	47 263	20,77
95–Val-d’Oise	447 000	2 247	47 198	21,01
60–Oise	786 000	2 196	46 512	21,18
13–Bouches-du-Rhône	1 906 000	2 305	48 923	21,23
67–Bas-Rhin	1 070 000	2 253	48 014	21,31
64–Pyrénées-Atlantiques	628 000	2 388	50 935	21,33
01–Ain	559 000	2 218	47 898	21,59
34–Hérault	982 000	2 232	48 384	21,68
06–Alpes-Maritimes	1 064 000	2 235	48 835	21,85
31–Haute-Garonne	1 156 000	2 240	48 973	21,86
35–Ille-et-Vilaine	930 000	2 302	50 513	21,94
54–Meurthe-et-Moselle	722 000	2 208	48 830	22,12
68–Haut-Rhin	736 000	2 127	47 458	22,31
37–Indre-et-Loire	569 000	2 155	48 833	22,66
93–Seine-Saint-Denis	1 279 000	2 052	46 843	22,83
50–Manche	489 000	2 099	48 474	23,10
17–Charente-Maritime	593 000	2 149	49 980	23,26
84–Vaucluse	587 000	2 027	47 154	23,27
02–Aisne	536 000	2 023	47 841	23,65
14–Calvados	664 000	2 018	48 717	24,14
40–Landes	357 000	2 040	49 467	24,25
26–Drôme	401 000	2 086	51 151	24,53
71–Saône-et-Loire	546 000	2 015	49 647	24,64
45–Loiret	641 000	1 960	48 410	24,70
57–Moselle	1 037 000	2 014	51 051	25,35
73–Savoie	400 000	1 905	49 118	25,79
81–Tarn	221 000	1 921	50 014	26,04
88–Vosges	341 000	1 798	47 608	26,48
79–Deux-Sèvres	559 000	1 843	48 917	26,54
80–Somme	363 000	1 803	48 173	26,71
63–Puy-de-Dôme	621 000	1 810	48 725	26,91
28–Eure-et-Loir	463 000	1 790	48 818	27,28
89–Yonne	140 000	1 749	48 222	27,58
66–Pyrénées-Orientales	422 000	1 803	49 825	27,63
51–Marne	565 000	1 712	47 399	27,68
25–Doubs	123 000	1 721	47 972	27,87
16–Charente	344 000	1 711	48 720	28,47
86–Vienne	364 000	1 664	47 519	28,56
974–La Réunion	6 316	2 108	60 609	28,76
53–Mayenne	298 000	1 637	47 315	28,90
03–Allier	342 000	1 685	48 836	28,99
21–Côte-d’Or	128 000	1 721	50 088	29,10
07–Ardèche	302 000	1 659	48 473	29,21
18–Cher	315 000	1 641	47 991	29,25
10–Aube	298 000	1 620	47 842	29,54
24–Dordogne	567 000	1 728	51 300	29,68
41–Loir-et-Cher	322 000	1 618	48 949	30,25
11–Aude	337 000	1 605	48 631	30,30
12–Aveyron	271 000	1 623	49 244	30,35
61–Orne	293 000	1 526	46 880	30,72

08–Ardennes	287 000	1 479	47 620	32,19
47–Lot-et-Garonne	318 000	1 582	51 092	32,29
87–Haute-Vienne	383 000	1 480	47 998	32,44
70–Haute-Saône	234 000	1 444	47 917	33,17
39–Jura	255 000	1 401	48 051	34,30
82–Tarn-et-Garonne	967 000	1 444	49 812	34,49
43–Haute-Loire	217 000	1 391	49 482	35,57
19–Corrèze	237 000	1 339	49 009	36,60
36–Indre	232 000	1 318	49 633	37,65
65–Hautes-Pyrénées	230 000	1 307	49 331	37,75
58–Nièvre	222 000	1 291	49 064	38,01
971–Guadeloupe	399 000	1 330	53 400	40,14
52–Haute-Marne	187 000	1 140	47 264	41,45
55–Meuse	193 000	1 135	48 039	42,31
32–Gers	180 000	1 146	50 354	43,92
972–Martinique	202 000	1 247	55 015	44,12
90–Territoire de Belfort	1 188 000	1 085	47 963	44,19
46–Lot	168 000	1 113	50 526	45,41
15–Cantal	151 000	1 027	47 259	46,01
04–Alpes-de-Haute-Provence	153 000	1 013	48 556	47,92
09–Ariège	146 000	1 000	48 765	48,76
05–Hautes-Alpes	132 000	978	49 120	50,24
23–Creuse	513 000	925	47 589	51,46
2B–Haute-Corse	877 000	866	51 546	59,50
973–Guyane	784 000	882	61 197	69,38
48–Lozère	77 000	611	47 319	77,43
2A–Corse-du-Sud	417 000	634	50 356	79,47
975–Saint-Pierre-et-Miquelon	2 154 000	115	64 777	564,08
Total ou moyenne	62 661 316	2 077	49 186	23,68

Quelle que soit la structure, plus ou moins souple, de coopération choisie, l'organisation en « tuyaux d'orgue » dérivée de la LOLF constitue un réel obstacle. Néanmoins, des solutions peuvent être trouvées.

À ce titre, il faut saluer la conduite de projets innovants tels que le regroupement des crédits de fonctionnement de l'ensemble des services de l'État expérimenté dans le Lot, la régionalisation des BOP des préfectures expérimentée en Pays-de-la-Loire et Limousin et généralisée à l'ensemble du territoire de la métropole à l'exception de l'Île-de-France ou encore l'expérimentation, à partir du mois de juillet 2008, du futur système d'information comptable et financier de l'État, Chorus, dans les Pays de la Loire et en Haute-Normandie.

La première expérimentation, lancée dans le Lot ⁽¹⁾, dans le cadre du projet organisation des services de l'État (OSE), vise une fusion de l'ensemble des services de l'État placés sous l'autorité du préfet – ce qui exclut l'inspection académique ou encore les services judiciaires –, autour de trois directions générales opérationnelles compétentes respectivement pour les territoires, la population et la

(1) Pour une présentation détaillée, voir le rapport de notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier, Avis présenté au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 2007, tome I-Administration générale et territoriale de l'État, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 3368, 12 octobre 2006, pages 21 et 22.*

sécurité, d'une direction thématique chargée des relations avec les collectivités territoriales et, enfin, d'une direction générale de soutien logistique. Cette dernière, préfigurant un secrétariat général des services de l'État dans le département, gère une enveloppe de crédits de fonctionnement correspondant aux actions interministérielles de mutualisation, soit environ 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, enveloppe abondée par huit programmes ministériels différents. Cette expérimentation mériterait d'être étendue, avec certaines adaptations, ce qui pourrait nécessiter, à terme, la création d'un programme interministériel de soutien territorial. Le ministère de l'intérieur a proposé la mise en place d'un programme interministériel de l'administration territoriale de l'État (PIATE) de soutien institué sous la forme d'un BOP régional et ayant vocation à regrouper les crédits de fonctionnement des services déconcentrés de l'État sous l'autorité du préfet de région.

En phase d'expérimentation pour la plupart, ces projets tendent à ouvrir la voie à un nouveau modèle de représentation territoriale de l'État, qui permettrait, pour reprendre une expression employée par l'un des interlocuteurs du rapporteur rencontrés à la préfecture du Rhône, que « *Gulliver soit libéré des milliers de liens qui l'entravent* ».

Dès lors, deux voies sont possibles : soit la LOLF est mise en conformité avec l'administration existante et elle clôt un cycle de réformes dont l'importance n'est pas à négliger, mais elle n'aura atteint que partiellement son but ; soit la LOLF remet en cause les équilibres actuels des chaînes de responsabilité et elle inaugure une inflexion nouvelle pour le fonctionnement de l'administration territoriale de l'État. Dans les deux cas, il conviendrait de garantir la possibilité pour le préfet de piloter, dans leur ressort, les services de l'État.

3. La nécessité de garantir le leadership préfectoral

Face à l'éclatement des missions et des structures de l'État territorial, dans un contexte de contrainte budgétaire accrue, la place du préfet comme « patron » des services de l'État dans son ressort territorial constitue un enjeu considérable.

Seul corps de l'État dont la mission est constitutionnellement définie, le corps préfectoral est dépositaire de l'autorité de l'État et gardien de l'intérêt public. Il a vocation à incarner la continuité du pouvoir central auprès des collectivités décentralisées. La Constitution du 27 octobre 1946, dans son article 88, donnait aux préfets, en tant que « *délégués du gouvernement désignés en Conseil des ministres* », un statut constitutionnel et précisait que « *la coordination de l'activité des fonctionnaires de l'État, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales, sont assurés dans le cadre départemental* ». L'article 72, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958, dans sa rédaction initiale, a repris le principe inscrit dans la Constitution de 1946 et fait du préfet le représentant de l'État régalien et l'instrument de l'État territorial : « *Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

En mars 2003, 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.

Sur ce fondement un premier effort de rationalisation a été mené. En effet, à la suite de la révision 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 assis le rôle du préfet de région et la prééminence de l'échelon régional déconcentré.

La création du comité de l'administration régionale (CAR) a pu constituer dans de nombreux cas une véritable avancée vers une meilleure concertation entre les services de l'État, autour du préfet, même s'il faut reconnaître qu'avant même cette réforme de nombreux préfets de région avaient fait des instances de concertation entre services de l'État de véritables outils de pilotage. Au niveau départemental, une structure semblable, institutionnalisée par le décret du 29 avril 2004, renforcée dans le cadre de la réforme de l'administration départementale de l'État (RADE) initiée par la circulaire du Premier ministre en date du 28 juillet 2005 et cristallisée dans une circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme, a été mise en place sous la forme du collège des chefs de services.

L'organisation en BOP devrait inciter les administrations centrales à se recentrer sur un rôle de pilotage, à se dessaisir de tâches de gestion et à prendre des mesures d'accompagnement compatibles avec le principe de responsabilisation des gestionnaires locaux. Ainsi, la mise en place des BOP et l'« implantation » du préfet au cœur des circuits financiers devraient lui permettre d'avoir une meilleure vision des actions de l'ensemble des services de l'État installés dans son ressort.

Il faut rappeler, en effet, que le décret du 29 avril 2004 précité, tout en confirmant sa place centrale par rapport aux services déconcentrés, a donné pour la première fois au préfet un rôle dans le processus d'élaboration budgétaire. Son rôle est de garantir l'« interministérialité » en faisant valoir les priorités de l'action de l'État sur le territoire telles qu'elles sont définies dans les PASSED ou les PASER. Le préfet devient un acteur du dialogue de gestion pour les responsables de BOP et d'UO, notamment en ce qui concerne les aspects stratégiques. Le CAR peut également être consulté sur les modalités de mise en œuvre territoriale de la LOLF, puisqu'il examine, sur proposition du préfet, les projets de budgets avant transmission pour approbation au responsable de programme. C'est donc l'articulation entre PASSED, PASER et BOP qui devrait permettre de coordonner les politiques publiques sur le territoire. Mais l'horizon de ces documents est dif-

férent, les plans d'action stratégique étant triennaux, tandis que le BOP relève d'une logique essentiellement annuelle ⁽¹⁾.

En application de l'article 20 du décret précité, le préfet est aussi l'ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État. Le préfet peut déléguer sa signature et donner ainsi à chaque responsable de BOP le pouvoir de recevoir directement les crédits, sans passer par la préfecture, et celui de les répartir entre les unités opérationnelles. Il peut également donner à chaque responsable d'UO le pouvoir d'engager, de liquider et d'ordonnancer les crédits. Le cadre de la délégation de signature lui permet de se réserver, au-delà d'un seuil déterminé, la capacité à signer les actes juridiques correspondants. Chaque BOP comporte un schéma d'organisation financière (SOF) décrivant les UO qui le composent. Comme le responsable d'UO est ordonnateur secondaire délégué par délégation de signature du préfet, celui-ci doit valider le SOF de l'ensemble des BOP qui lui sont rattachés, sans exception.

L'EXEMPLE DU SUIVI PRÉFECTORAL DES PERFORMANCES DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LE RHÔNE

La mise en œuvre d'un processus de suivi et d'évaluation des politiques publiques dans le département du Rhône a été initiée au mois de janvier 2007 par la direction des actions interministérielles de la préfecture.

Le premier travail a consisté à élaborer un tableau de bord, qui a été validé, ainsi que l'ensemble du dispositif, par le collège des chefs de service départementaux le 30 janvier 2007. Il s'agit plus d'un outil de pilotage que de contrôle *stricto sensu*, l'objectif étant de disposer d'un instrument à la fois complet et donnant une bonne lisibilité. Il comporte donc des éléments permettant d'assurer à la fois un suivi de la performance et un suivi budgétaire.

Le suivi des UO permet, d'une part, de mesurer la performance, *via* des objectifs prédéterminés et des indicateurs de réalisation, d'autre part, d'évaluer la qualité de la gestion des dotations budgétaires. Des taux de performance référence permettent de visualiser le degré d'atteinte des objectifs. En cas de difficulté, des emplacements sont prévus dans les tableaux de bord pour une brève analyse des problèmes rencontrés et pour la proposition d'actions correctrices.

Un espace de travail a été créé sur un Extranet, en l'occurrence le système d'information territorial de l'État dans le Rhône (SITER), où les tableaux de bord concernant chaque service ont été mis en ligne. Les services ont été sollicités pour désigner des référents chargés, après l'habilitation nécessaire, de renseigner le tableau de bord. L'intégration du tableau de bord sur le SITER a été de nature à favoriser une meilleure appropriation de cet outil par les services. Ont également été mis en ligne sur le SITER tous les documents de référence utiles, notamment une cartographie des UO concernées et un vade-mecum pour l'utilisation du tableau de bord. Une rubrique « actualités » est constamment mise à jour. Une boîte fonctionnelle a été créée pour permettre le dialogue avec les référents.

(1) Dans l'attente d'une éventuelle pluriannualité (cf. *Inspection générale des finances*, Rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques, Ministère de l'économie, avril 2007).

La première étape a consisté en la mise en place des fichiers informatiques et de l'habilitation des référents désignés par les chefs de service. La deuxième étape, visant à valider ensemble les UO et lignes budgétaires concernées, à recueillir, de la part des services, les propositions d'objectifs, d'indicateurs et de valeurs cibles, et à les intégrer aux tableaux, a été achevée au 15 mai 2007. La troisième étape, effective au 15 juin, a vu la saisie des données du premier trimestre 2007 par les référents. L'évaluation du premier trimestre 2007 a fait l'objet d'un document et d'une note de synthèse.

Cette synthèse trimestrielle permet au préfet de suivre le niveau d'atteinte des objectifs et d'arrêter les mesures correctrices qui s'avèreraient nécessaires. Il est prévu qu'une présentation des résultats annuels soit effectuée devant le collège des chefs de services départementaux.

Il reste que, d'une part, certains secteurs échappent au préfet, tels que l'éducation, l'inspection du travail et les finances, et, d'autre part, la plupart des BOP « stratégiques » sont déterminés au niveau régional et, donc, seul le préfet de région dispose, en pratique, de cette possibilité de peser sur leur définition. Là encore, la mise en place d'un nouveau système d'information, Chorus, constituera un progrès sans doute décisif. Par ailleurs, plusieurs ministères – l'exemple le plus souvent cité au rapporteur au cours des entretiens qu'il a menés est celui du ministère de l'agriculture – « flèchent » les crédits des BOP, laissant peu de marges de manœuvre à leurs échelons déconcentrés et, subséquentement, aux préfets.

Malgré ces réformes, la multiplication des politiques interministérielles et le recours de plus en plus fréquent à des agences nationales ou régionales – comme en témoigne la création prochaine d'agences régionales de la santé (ARS) – placent le préfet dans une position toujours délicate, dès lors qu'il ne peut pas, toujours, exciper d'une disposition juridique pour asseoir son autorité. Comme l'ont relevé plusieurs des interlocuteurs rencontrés par le rapporteur lors de son déplacement à Lyon, le préfet, garant de la cohérence de la politique territoriale de l'État, toujours tenu pour responsable de l'action publique, y compris pour des politiques qui ont été décentralisées depuis plusieurs années, doit rendre des comptes sans avoir toutes les cartes en main.

B. LES ORIENTATIONS POUR 2008

1. Les principales évolutions

Six objectifs sont assignés au programme AT : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile, améliorer les conditions de délivrance de titres fiables, réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et des établissements publics, moderniser le contrôle de légalité,

améliorer la coordination des actions interministérielles (nouveau)⁽¹⁾ et, enfin, réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie. Tous ces objectifs ont été étendus aux hauts-commissariats et représentations de l'État outre-mer et seraient déclinés selon un schéma identique dans le programme « Administration territoriale : Expérimentations Chorus ».

L'évolution des crédits du programme, comme cela a été évoqué en introduction, paraît difficile à percevoir tant les mouvements contradictoires sont nombreux : aux évolutions de périmètre (intégration des représentations de l'État outre-mer, transfert des crédits de l'application GREGOIRE vers la mission « Immigration, asile et intégration ») s'ajoutent les changements d'imputation, les transferts en provenance ou en direction d'autres programmes de la mission, notamment pour créer un programme destiné à supporter les crédits entrant dans l'expérimentation de Chorus en Haute-Normandie et dans les Pays de la Loire.

Entre 2007 et 2008, si l'on agrège les programmes AT et « Expérimentations Chorus », les autorisations d'engagement progresseraient de 1,71 milliard d'euros à 1,87 milliard d'euros, soit une augmentation de 9,8 %, tandis que les crédits de paiement passeraient de 1,67 milliard d'euros à 1,76 milliard d'euros, soit une hausse de 5,5 %. En valeur absolue, la progression représente 167 millions d'euros en autorisations d'engagement et 97 millions d'euros en crédit de paiement.

Ces mouvements intègrent bien un transfert des crédits relatifs à l'application GREGOIRE en direction du MIINCO pour 13 millions d'autorisations d'engagement et 5,6 millions de crédits de paiement, ainsi qu'un transfert en provenance de la mission « Outre-mer » correspondant aux moyens et effectifs des hauts-commissariats et des représentations de l'État outre-mer à hauteur de 59,3 millions d'euros en engagements et de 58,9 millions en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » PAR TITRE (2005-2008)

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007*	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007 (en %)	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007*	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007 (en %)
Titre 2	1 326,27	1 268,50	1 266,72	1 298,56	2,51	1 326,27	1 268,50	1 266,72	1 298,56	2,51
Titre 3	244,20	334,49	272,46	413,40	51,73	244,20	259,08	238,36	297,55	24,83
Titre 5	42,97	139,29	66,17	59,59	-9,95	48,37	60,93	63,04	60,96	-3,29
Total	1 613,43	1 742,28	1 605,36	1 771,55	10,35	1 618,84	1 588,52	1 568,12	1 657,08	5,67

* Structure PLF 2008

Source : documents budgétaires.

(1) Un objectif a été supprimé : « optimiser l'efficacité du service en charge de l'animation des préfetures ».

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE :
EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »
PAR TITRE (2005-2008)**

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007*	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007 (en %)	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007*	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007 (en %)
Titre 2	-	-	87,23	89,55	2,66	-	-	87,23	89,55	2,66
Titre 3	-	-	16,53	15,24	-7,80	-	-	14,53	15,24	4,88
Titre 5	-	-	0,62	0,58	-7,42	-	-	0,61	0,58	-5,23
Total	-	-	104,38	105,37	0,95	-	-	102,36	105,37	2,93

* Structure PLF 2008

Source : documents budgétaires.

**AGRÉGATION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « ADMINISTRATION TERRITORIALE » ET
« ADMINISTRATION TERRITORIALE : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »
PAR TITRE (2007-2008)**

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2007*	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007 (en %)	LFI 2007*	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007 (en %)
Titre 2	1 353,95	1 388,11	2,52	1 353,95	1 388,11	2,52
Titre 3	288,99	428,64	48,32	252,89	312,79	23,69
Titre 5	66,80	60,16	-9,93	63,64	61,54	-3,31
Total	1 709,73	1 876,92	9,78	1 670,48	1 762,44	5,51

* Structure PLF 2008

Source : documents budgétaires.

Une part importante des moyens nouveaux du programme bénéficiera aux projets lourds développés par le ministère de l'intérieur et qui auront des répercussions importantes, dans les prochaines années, sur le fonctionnement des services préfectoraux, en particulier ceux qui sont chargés de l'accueil du public.

2. Le développement de projets importants

Les projets relatifs à l'INES, à la mise en place de l'ANTS et au SIV, ainsi que la rénovation du contrôle de légalité, connaîtront en 2008 de nouveaux développements, dans le sens d'une amélioration de la qualité du service et d'une meilleure adaptation des moyens, la politique de requalification des ressources humaines venant à l'appui de ces objectifs.

a) L'expérimentation du nouveau système d'information « Chorus »

Un hiatus s'est créé entre la mise en œuvre de la LOLF et les outils de gestion à la disposition des services de l'État pour gérer les crédits sous ce nouveau régime. Après les grandes difficultés éprouvées dans la mise en place d'un nouveau système d'information « Accord 2 », qui se sont soldées par le classement sans suite de ce programme, les services gestionnaires ont dû se contenter de solutions de transition, souvent compliquées à utiliser et peu performantes au regard des nouvelles exigences résultant de l'application de la LOLF.

Ainsi, lancé en juin 2004, le projet « Palier 2006 » a consisté à adapter à la LOLF les systèmes d'information existants. Il s'est poursuivi avec le « Palier LOLF » destiné à garantir le fonctionnement des applications financières et comptables de l'État en régime LOLF. Ce système transitoire concerne cependant près de quatre-vingts applications informatiques, applications de dépense, de comptabilité ou encore de gestion financière. Au total, ce sont environ 30 000 acteurs qui utilisent le « Palier LOLF », soit l'ensemble des agents de la dépense et de la comptabilité de l'État. Ce mécanisme offre la possibilité de présenter et d'exécuter la loi de finances selon la nouvelle nomenclature budgétaire, intègre la mise en place des nouveaux acteurs que sont les responsables de programme (RPROG), de budget opérationnel de programme (RBOP) et d'unité opérationnelle (RUO), et met en œuvre la globalisation et la fongibilité asymétrique des crédits. Il a permis aussi la généralisation de la gestion budgétaire en autorisations d'engagement et crédits de paiement et la tenue à la fois d'une comptabilité budgétaire des dépenses et des recettes et d'une comptabilité générale en droits constatés. Il propose également, *via* l'Infocentre INDIA⁽¹⁾, une préfiguration de la comptabilité d'analyse des coûts des actions.

Afin de donner à l'État les moyens pérennes et adaptés de conduire sa gestion, a été lancée la mise en place d'un nouveau système d'information intitulé « Chorus », sous la responsabilité de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)⁽²⁾, d'un comité d'orientation stratégique (COS) et d'un comité des directeurs Chorus (CODIR) interministériel qui veille à la prise en compte dans la solution des besoins exprimés par les maîtrises d'ouvrage métiers et réglementaires.

Le nouveau système d'information permettra de gérer la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État. Il sera déployé dans toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'État d'ici la fin de la gestion 2009. Il remplacera les applications interministérielles de gestion mais aussi les applications ministérielles de gestion financière.

(1) INDIA est un infocentre qui exploite toutes les données budgétaires et comptables de l'État issues des applications de gestion de la dépense, de la comptabilité et des recettes. Il met à disposition des utilisateurs (gestionnaires, ordonnateurs principaux et secondaires, contrôleurs financiers et comptables) des tableaux de bord prédéfinis et leur permet de construire leurs propres états.

(2) L'AIFE, rattachée au ministère chargé de l'économie, est le nom usuel du service à compétence nationale « Systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État », créé par décret du 11 février 2005 (ex-SCN Accord).

Le projet a pour objectif d'améliorer la performance et la transparence de la gestion publique, grâce à un regroupement de tous les acteurs de la gestion publique dans une chaîne unique, fondé sur le respect des dispositions de la LOLF et un renforcement de la dématérialisation des données. *In fine*, le système Chorus permettra de connaître les dépenses de tous les services de l'État dans un département, une région. En donnant la vérité des coûts, il offrira la possibilité d'organiser une meilleure répartition des services de l'État sur le territoire.

b) La montée en puissance des projets relatifs à l'identité et aux titres

— *Un poids financier considérable*

L'action 2 couvre une multitude de domaines qui constituent, tous, les avant-postes des services préfectoraux auprès du public. De leur bon fonctionnement dépend souvent l'image de la préfecture et, par là même, l'image de l'État. Cette action supporte ainsi les efforts conduits dans la gestion du droit des étrangers (demandes d'asile, séjour, reconduites à la frontière et naturalisations), dans la délivrance des passeports (traitement des demandes, accueil des demandeurs justifiant d'un motif d'urgence ou relevant de cas particuliers) et des CNI (traitement des demandes), dans l'immatriculation des véhicules et, enfin, dans la gestion des droits de conduire.

En 2007, à structure 2008, le total des moyens de l'action « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres » s'élevait à 643 millions d'euros en autorisation d'engagement et 628 millions en crédits de paiement. En 2008, ces moyens, calculés par agrégation des crédits correspondants sur les programmes AT et « Expérimentations Chorus », s'élèveraient à 793 millions d'euros en engagements et à 679 millions d'euros en paiements, soit une progression significative de 23,2 % et de 8,1 %. L'action porte également un plafond d'emplois fixé à 11 540 ETPT pour 2008 au lieu de 12 609 en 2007. Cette augmentation qui conduit à confirmer la première place occupée par cette action au sein des programmes territoriaux est justifiée, à titre principal, par la montée en puissance des grands programmes destinés à renforcer la fiabilité des titres et à faciliter leur édition, qu'il s'agisse de l'INES, de l'ANTS ou du SIV.

L'augmentation forte des moyens ne doit pas masquer le fait que les dépenses d'investissement liées au développement de l'application GREGOIRE seraient transférées sur le programme 303 « Immigration et asile » du MIINCO, à qui la conduite du projet est désormais confiée. Seul un montant de 2 millions d'euros de crédits de paiement, correspondant aux engagements antérieurs portés par le ministère de l'intérieur, reste provisionné sur le programme AT ⁽¹⁾.

(1) Le projet GREGOIRE, dont le déploiement est prévu en 2009, pour un coût évalué à 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 millions d'euros en crédits de paiement en 2007 et respectivement 12,4 millions d'euros et 5 millions d'euros en 2008, vise à refondre l'actuelle application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), afin de recueillir des informations plus fiables et plus précises sur l'immigration.

— *La création de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS)*

Désormais, la mission de délivrance de titres fiables est partagée entre les préfetures et l'ANTS, établissement public à caractère administratif opérateur du programme AT, créé pour favoriser une meilleure maîtrise des coûts et une mutualisation des achats d'équipements nécessaires à l'exploitation des titres, par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007. L'entrée en fonctions de cette agence s'intègre dans un projet plus vaste d'insertion de données biométriques sur les titres et conduit, de fait, à la mise en place d'une production centralisée de ces titres sécurisés au niveau national et permettra le développement des téléservices et procédures dématérialisées.

C'est bien désormais l'agence qui assumera le portage des dossiers nationaux de production et de suivi des passeports électroniques et du projet de passeport biométrique, ainsi que de l'identité nationale sécurisée. Elle doit définir les normes techniques et les dispositifs correspondants, en contrôler et en évaluer l'application, contribuer à leur évolution et veiller à leur interopérabilité, vérifier, et le cas échéant, assurer ou faire assurer, le développement, la maintenance et l'évolution des systèmes et des réseaux informatiques permettant la gestion des titres sécurisés et en assurer la maintenance, procéder, pour le compte des administrations de l'État, aux achats des titres sécurisés, acquérir et mettre à la disposition des administrations intéressées les matériels et équipements nécessaires à la gestion et au contrôle de l'authenticité et de la validité des titres sécurisés et en assurer la maintenance, mettre en œuvre des actions d'information et de communication dans ses domaines d'activité et, enfin, promouvoir les technologies, les systèmes et les savoir-faire nationaux en matière de titres sécurisés.

Son domaine de compétence recouvre le passeport électronique depuis le 1^{er} mars 2007, le passeport biométrique depuis le 1^{er} juin 2007 et la CNI électronique depuis le 1^{er} juin 2007. Elle sera amenée à s'occuper des visas avant la fin de l'année 2007. Le transfert de compétence pour le SIV interviendra au 1^{er} septembre 2008 et celui du permis de conduire en 2008.

Son financement est fondé principalement sur deux sources, une subvention pour charges de service public financée par la mission AGTE d'une part, une fraction de la taxe affectée prélevée sur les recettes de timbre fiscal sur les passeports ⁽¹⁾, d'autre part.

La subvention de l'État fixée à 54,9 millions d'euros en crédits de paiement devrait permettre à l'agence de financer le solde des dépenses d'acquisition des passeports électroniques, de mettre en œuvre le déploiement non seulement du passeport biométrique, qu'il s'agisse des frais d'études, d'assistance, des marchés informatique et d'acquisition des matériels d'enregistrement et de lecture, mais aussi de la CNI électronique. Elle devrait également venir financer la charge des personnels qui lui seront partiellement transférés.

(1) Fraction du produit du droit de timbre et des taxes perçus en application de l'article 953 du code général des impôts, déterminée par l'article 46 de la loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, tel que modifié par l'article 23 du projet de loi de finances initiale pour 2008.

D'un montant de 45 millions d'euros en 2007 et de 47,5 millions d'euros en 2008, la taxe est destinée uniquement à l'achat des passeports personnalisés. Son augmentation entre 2007 et 2008 permettrait de prendre en compte les passeports délivrés pour les Français établis hors de France.

L'évolution du nombre d'emplois entre 2007 et 2008 est marquée par le transfert des équipes chargées des passeports électroniques, des passeports biométriques et des CNI, et de l'équipe chargée des visas, mises à disposition en 2007 (14 ETPT), le détachement de l'agent comptable et le recrutement de 3 contractuels. L'ouverture du service de gestion du SIV au 1^{er} septembre 2008 implique le recrutement par l'ANTS de 93 ETPT supplémentaires, soit sur les quatre mois de l'année 2008, de 31 ETPT.

S'ajouteraient à ces crédits de paiement une enveloppe importante d'autorisations d'engagement, fixée à 171,3 millions d'euros. Au sein de cette somme, 39 millions d'euros d'autorisations d'engagement seraient prévus pour le lancement des premiers marchés de production des prochaines cartes grises dans le cadre du SIV.

— *Le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)*

Lancé en 2005, le nouveau SIV a été présenté en juin 2006. Le rapporteur ne reviendra sur les justifications et les caractéristiques du déploiement d'un tel système, énoncées par son prédécesseur dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2007.

Il rappellera néanmoins que cette réforme concerne plus de 40 millions de conducteurs pour un parc d'environ 50 millions de véhicules immatriculés. 13 millions de cartes grises sont délivrées chaque année, 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, 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 permettra d'abord de simplifier les démarches des propriétaires, mais aussi le travail de l'administration. En effet, les usagers pourraient faire réaliser leur carte grise en passant par un concessionnaire automobile et ne seraient plus obligés, sauf cas particuliers, de se rendre en préfecture. La mise en œuvre, prévue à partir du premier semestre 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 pourraient être dématérialisés. L'impact sur l'activité des guichets « cartes grises » se ferait sentir seulement à compter de 2010.

La réussite de ce projet nécessitera de prendre ou de modifier une vingtaine de textes réglementaires ou législatifs, de réaliser une nouvelle application informatique qui remplacera l'actuel fichier national des immatriculations (FNI), offrira une meilleure fiabilité et mettra en œuvre un nouveau système de télépaiement. Devra être mis en place un service de gestion qui aura en charge le pilotage du nouveau système et des missions d'assistance aux professionnels, aux préfetures et de renseignement des usagers. Enfin, le SIV impliquera la création d'un système de production centralisé de la carte grise par l'Imprimerie Nationale et de distribution au domicile de l'utilisateur.

L'investissement prévu pour les développements informatiques avait été évalué à 13,9 millions d'euros sur la période 2005-2009. S'y ajouteraient des surcoûts de 0,7 million d'euros dus au retard du chantier applicatif. Cette somme pourrait être imputée sur l'exercice 2009. Ainsi, le coût total du projet atteindrait 14,58 millions d'euros en engagements comme en paiements.

Le service de gestion susmentionné sera installé à Charleville-Mézières à compter de septembre 2008 et devra être opérationnel dès le démarrage du nouveau système en janvier 2009. Ses effectifs seraient fixés, comme on l'a vu, à 93 agents. Les coûts d'aménagement et d'équipement des nouveaux locaux sont estimés à 1 million d'euros.

c) Une concentration du contrôle de légalité sur les actes prioritaires

L'action 3 est relative au contrôle de légalité et au conseil aux collectivités territoriales. Elle représente environ 10 % des crédits du programme AT et 12 % du programme « Expérimentations Chorus ». Entre 2007 et 2008, les dépenses prévues cumulées de ces deux programmes passeraient de 178 millions d'euros à 184 millions d'euros, soit une hausse de 3,3 %. La très grande majorité des crédits correspond à des dépenses de personnel.

En 2006, 2 635 ETPT étaient affectés à la mission de contrôle et de conseil aux collectivités territoriales, soit 9 % des effectifs nationaux. À ces emplois directement affectés à l'action 3, et pour établir une comparaison avec la répartition figurant dans le PAP, il convient d'y adjoindre la proportion d'ETPT affectés à des fonctions logistiques selon le poids relatif de l'action. Le total atteint de 4 007 ETPT en 2006. Le poids moyen des effectifs affectés à cette mission pour les préfetures de la strate 4 (plus de 1 million d'habitants) est légèrement inférieur à ces 9 % alors que les préfetures des trois premières strates démographiques (moins de 200 000 habitants, de 200 001 à 500 000 habitants et de 500 001 à 1 000 000 habitants) comptent, en moyenne 10,3 % d'agents affectés au contrôle et au conseil des collectivités territoriales.

En 2008, le plafond d'emplois cumulé des deux programmes territoriaux serait fixé à 3 989 ETPT au lieu de 4 037 ETPT dans la loi de finances initiale pour 2007.

Le taux moyen de contrôle des actes prioritaires reçus par les préfetures et sous-préfetures a progressé : fixé en prévision à 80 % dans le projet de loi de finances pour 2006, il a atteint en réalité 91 %. Sur ce fondement, les prévisions de 2007, évaluées au taux de 85 %, ont été réévaluées à 90 %. La prévision pour 2008 serait fixée à 92 %, tandis que la cible pour cette année avait été déterminée à hauteur de 100 % dans le PAP 2007.

La fonction de contrôle de légalité, assurée principalement par les préfetures et sous-préfetures, se trouve néanmoins financée, hors crédits de personnel, sur une autre mission, celle relative aux relations avec les collectivités territoriales. Là encore, une meilleure cohérence serait souhaitable et ce, d'autant plus, que les indicateurs relatifs à cette fonction sont bien inscrits dans la mission AGTE. Il paraît difficile, dans ce cadre, de rapprocher résultats et moyens mis en œuvre pour y parvenir.

Le projet d'aide au contrôle de légalité dématérialisé (ACTES) conduit par le ministère de l'intérieur consiste en la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et du suivi de ce contrôle. Il s'inscrit dans le contexte de la politique de dématérialisation coordonnée par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) dans le cadre du projet « ADELE » d'administration électronique.

Le cadre juridique de ce programme a été précisé par l'article 139 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, le décret en Conseil d'État n° 2005-324 du 7 avril 2005 et l'arrêté ministériel du 26 octobre 2005, et validé par une délibération de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en date du 2 mars 2006. Depuis le raccordement, au printemps 2005, des quatre premiers départements pilotes (Alpes-Maritimes, Rhône, Yvelines et Val-d'Oise), soixante-douze départements sont désormais raccordés et 105 000 actes ont été transmis par l'application depuis son déploiement, dont 14 576 au mois de juillet 2007. Dix opérateurs ont été certifiés comme tiers de confiance.

275 000 euros sont prévus en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour mener à bien la maintenance corrective et évolutive de l'application ainsi que le financement des dépenses de matériels destinées à accroître la capacité d'accueil de la plate-forme.

Est également prévue l'élaboration d'un module expert de contrôle budgétaire. Ce projet, installé à terme dans les préfetures, sera opérationnel en 2010. Il s'agit tout d'abord de tirer le bénéfice des expériences de transmission dématérialisée des documents nécessaires au contrôle de légalité (projet ACTES) et aux relations entre ordonnateurs et comptables (programme HELIOS). Grâce à ce module, les documents budgétaires des collectivités territoriales pourraient être transmis simultanément au comptable (système HELIOS) et sous le même format aux agents en charge du contrôle budgétaire dans les préfetures (système ACTES).

À partir d'un site de stockage (infocentre) des documents budgétaires, pourraient être analysés de manière systématique et en masse, à partir d'un système de ratios et d'écart-type d'une année sur l'autre, les grands agrégats et postes d'équilibre des budgets locaux. Ce contrôle, pratiqué automatiquement sur requête, permettra aux agents des préfectures et sous-préfectures de se concentrer sur les budgets repérés par ailleurs avec des difficultés et qui réclament une approche individualisée.

Le marché, qui comprend la réalisation de l'application informatique (infocentre, modules de requête et expert), devrait être notifié cet automne pour une mise en œuvre opérationnelle en 2010. Il sera financé, non pas sur les crédits de la mission AGTE, mais, à l'instar d'ACTES, sur ceux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». En 2008, 250 000 euros de crédits de titre 5 seraient prévus en autorisations d'engagement et 170 000 euros en crédits de paiement au titre du second lot du marché.

Il faut relever que c'est la sous-direction des compétences et des institutions locales de la DGCL qui anime le réseau des préfectures sur le contrôle de légalité, notamment dans le cadre du pôle interrégional de Lyon qui travaille sous son autorité. Il convient de rappeler à ce titre que les crédits de personnel et une partie des crédits de fonctionnement de la DGCL ont été « rapatriés » sur le programme CPPI de la mission AGTE, tandis que le reste de ses crédits a été maintenu sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » au sein du programme « Concours spécifiques et administration ». C'est le cas notamment des crédits de fonctionnement alloués au pôle de Lyon pour un montant de 240 195 euros, enveloppe équivalente à celle de 2007.

d) Une gestion tendue des ressources humaines

Comme nous l'avons vu, le poids des dépenses de personnel au sein du programme AT et « Expérimentations Chorus », avec environ quatre cinquièmes du total, est prépondérant. Le projet gouvernemental de réduction des effectifs, couvert par les termes pudiques de « schéma d'emploi » tout comme l'évolution des missions des services préfectoraux, qui ne manquera pas d'être marquée par les conclusions prochaines de la démarche de révision générale des politiques publiques, et l'entrée dans une phase active des grands projets susmentionnés auront des conséquences importantes sur le niveau de l'emploi dans l'administration territoriale.

Entre un plafond d'emplois qui se réduit d'année en année et un socle de compétences et d'exigences qui ne cesse d'augmenter, l'espace des agents risque de se réduire et leur motivation s'éteindre si les espoirs placés dans la fongibilité asymétrique, c'est-à-dire les espoirs d'un juste retour des efforts de productivité réalisés, sont déçus. Ces tensions pourraient augmenter avec l'accroissement prévisible des départs à la retraite. Après un pic en 2003 lié à la mise en œuvre de la réforme des retraites (660 départs), le nombre de départs annuels pour 2004 est redescendu au niveau des années 2001 et 2002, avant de

connaître une nouvelle tendance à la hausse avec 481 départs en 2006, 767 en 2007, 858 en 2008, 929 en 2009, 1 012 en 2010 et 1 095 en 2011 ⁽¹⁾.

Les mouvements d'emplois enregistrés dans le programme AT pour 2008 prendraient en compte le transfert de 58 emplois au bénéfice d'autres programmes, dont 50 emplois en direction du programme CPPI, emplois qui correspondent en particulier aux personnels de la sous-direction de l'administration territoriale (SDAT) chargés du pilotage et de l'animation du réseau des préfectures. Par ailleurs, 8 emplois sont transférés au territoire de la Polynésie française en application de la loi organique sur la Polynésie française ⁽²⁾. Mis à part ces transferts, le programme enregistre 1 384 sorties. *A contrario* sont prévus le transfert de 12 ETPT en provenance du programme CPPI pour des postes d'agents administratifs délégués interdépartementaux à la formation ainsi que 891 entrées.

Il convient, enfin, de noter que, par exception pour l'année 2008 et ce, afin de bien en identifier les spécificités, les dépenses relatives aux collectivités d'outre-mer seront gérées dans leur totalité sur l'action 5 « Intégration des hauts-commissariats et représentations de l'État à l'outre-mer et soutien du réseau des préfectures ». En effet, cette solution a été privilégiée, dans la mesure où, aujourd'hui, les hauts-commissariats et les représentations de l'État outre-mer ne sont pas dotés des outils de gestion et de suivi de la performance développés au sein du réseau des préfectures.

L'évolution de la masse salariale serait marquée en 2008 par un glissement vieillesse-technicité (GVT) solde légèrement positif de 2,9 millions d'euros, l'effet de carrière (+ 9,7 millions d'euros) venant plus que compenser l'effet de noria (- 6,8 millions d'euros). La hausse du point fonction publique aurait un impact évalué à 0,6 million d'euros et le nouveau relèvement de 0,2 % du taux de la cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement (FNAL) un impact de 1,2 million d'euros.

S'ajouteraient à ces mesures générales des mesures catégorielles pour un montant de 12,5 millions d'euros qui permettrait la revalorisation des régimes indemnitaires (8,9 millions d'euros), incluant un plan triennal de revalorisation de la rémunération des membres du corps préfectoral associé à une prise en compte accrue de la manière de servir, grâce à une part variable intégralement modulable, et ce, y compris pour les préfets. Seraient également financées des mesures de requalification des personnels administratifs (1,4 million d'euros), comprenant la tranche 2008 du plan pluriannuel de gestion prévisionnelle des ressources humaines, la création d'emplois de débouchés fonctionnels (0,8 million d'euros) et, enfin, les mesures d'accompagnement décidées par l'accord du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières des agents techniques de catégorie C dans la fonction publique (1,33 million d'euros).

(1) Par rapport au PAP 2007, les chiffres ont été réactualisés dans le cadre de l'enquête effectuée par l'inspection générale des finances au cours du mois de juillet 2007.

(2) Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

e) Une politique immobilière modernisée

L'importance du parc immobilier préfectoral fait de cette question un enjeu majeur de la gestion du programme AT. Ce parc représente en effet près de 2 millions de mètres carrés répartis sur un millier de sites, incluant les préfectures et les sous-préfectures de métropole et d'outre-mer. Vaste, ce parc est aussi caractérisé par un nombre non négligeable de bâtiments anciens et/ou historiques nécessitant un important programme de travaux et de mise aux normes. Enfin, ce parc est caractérisé par un régime juridique particulier, puisque les trois quarts des immeubles sont mis à disposition par les conseils généraux.

Au-delà des questions touchant le pilotage et la gestion des projets immobiliers, qui ont été clarifiés ces dernières années, l'exploitation et la maintenance des bâtiments, l'évaluation et le contrôle de gestion, de grands chantiers ont été lancés afin d'accompagner les préfectures et sous-préfectures dans la mise en œuvre de la LOLF marquée par la globalisation des crédits et l'institution d'une évaluation des coûts réels de fonctionnement, ainsi que dans la mise en œuvre de la DNO et de ses objectifs fixés en matière de délivrance des titres, d'évolution des missions des préfectures et d'accueil du public.

La déconcentration des opérations de maintenance lourde au niveau régional *via* les enveloppes mutualisées d'investissement régionales (EMIR) sera généralisée en 2008 après l'expérimentation menée en 2007 en Pays-de-la-Loire et en Limousin. Ces EMIR seront abondées par les crédits centraux et par une participation des budgets de fonctionnement des préfectures.

Enfin, l'année 2007 a constitué un point de départ dans le déploiement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) dans vingt-six départements : Ain, Alpes-Maritimes, Ariège, Aube, Bouches-du-Rhône, Cher, Haute-Garonne, Gironde, Isère, Loir-et-Cher, Loire-Atlantique, Lot, Nord, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Rhône, Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Var, Territoire de Belfort, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise. Ce chantier interministériel, piloté par France Domaine et déjà conduit en administration centrale en 2006, a pour objectif majeur la réduction des dépenses immobilières. Cet objectif se traduit notamment par une meilleure utilisation de l'espace dans des immeubles « performants ».

Le nombre d'opérations immobilières engagé chaque année s'avère très important pour un budget qui passerait en 2008 à 50 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, au lieu de 52,8 millions d'euros engagés et 52,9 millions d'euros payés en 2007, selon les dernières prévisions, à comparer avec les 46,4 millions d'euros engagés et les 51,3 millions payés en 2006. L'année 2006, a ainsi permis de réaliser plus de 200 opérations dans 80 départements. En 2007, le nombre d'opérations passera à 260 opérations immobilières dans 90 départements, dont environ 80 opérations destinées à l'accessibilité des personnes handicapées et plus de 30 projets concernant l'aménagement des centres opérationnels de défense.

Le rapporteur s'interroge sur le montant des enveloppes demandées. En effet, selon le ministère de l'intérieur, la comparaison avec le secteur privé permet de déterminer les bonnes pratiques immobilières qui exigeraient un besoin d'investissement annuel d'entretien et de modernisation de 83 euros par an et par mètre carré, ce qui représenterait pour les préfetures un montant total de 149 millions d'euros par an. Or, compte tenu de la part assurée par les budgets de fonctionnement des préfetures, le bon niveau d'investissement immobilier serait plus proche des 120 millions d'euros par an que des 50 millions d'euros environ programmés chaque année. Dans ce contexte, les moyens de fonctionnement des préfetures ne pouvant être par trop sollicités, le parc immobilier se dégrade mécaniquement au risque de nécessiter des investissements futurs plus lourds.

III. — LES PROGRAMMES CENTRAUX

A. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » FORMATÉ POUR LES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2008

Les crédits du programme VPCA, qui 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, s'élèveraient, pour 2008, à 361,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, ce qui représente respectivement 19,4 % et 20 % du total des crédits de la mission. Les autorisations d'engagement diminueraient de 33,7 %, tandis que les crédits de paiement augmenteraient de 4,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, après une progression, respectivement, de 261,3 % et 155,2 % l'an passé, élection présidentielle et élections législatives obligent. Le plafond d'emplois autorisé pour 2006, exprimé en ETPT, atteint 1 434, au lieu de 1 485 dans la loi de finances initiale pour 2007 et 1 495 dans la loi de finances initiale pour 2006.

Parmi les programmes de la mission, le programme VPCA est celui qui subit le moins les variations de son cadre. Il reste composé de cinq actions : le financement des partis politiques par l'État, l'organisation des élections sous l'égide des préfetures, la CNCCFP qui contrôle les comptes de campagne des candidats à toutes les élections ⁽¹⁾, les cultes et l'organisation des grandes religions en France qui recouvrent 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, et, enfin, la vie associative, qui rassemble les activités de soutien du programme, à l'exclusion du soutien à la CNCCFP en raison du statut d'autorité administrative indépendante de cette dernière ⁽²⁾.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » PAR TITRE (2005-2008)

(en millions d'euros)

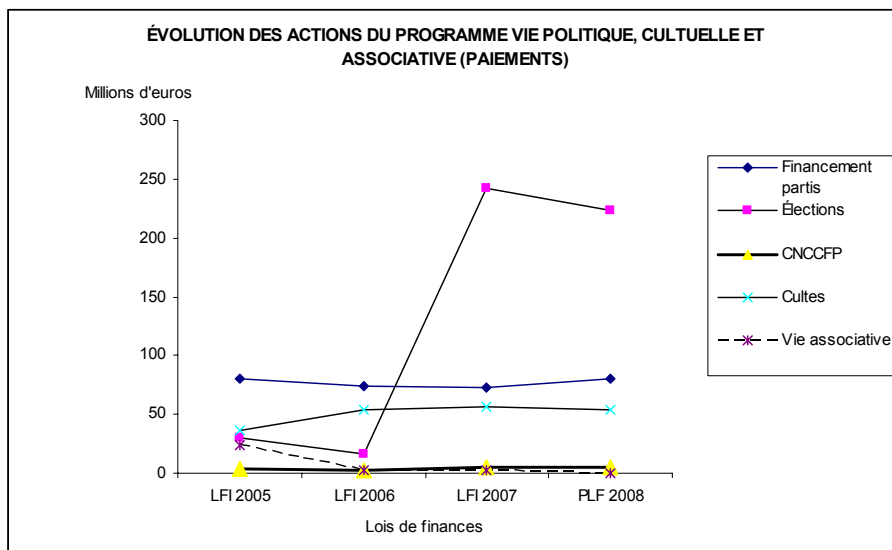
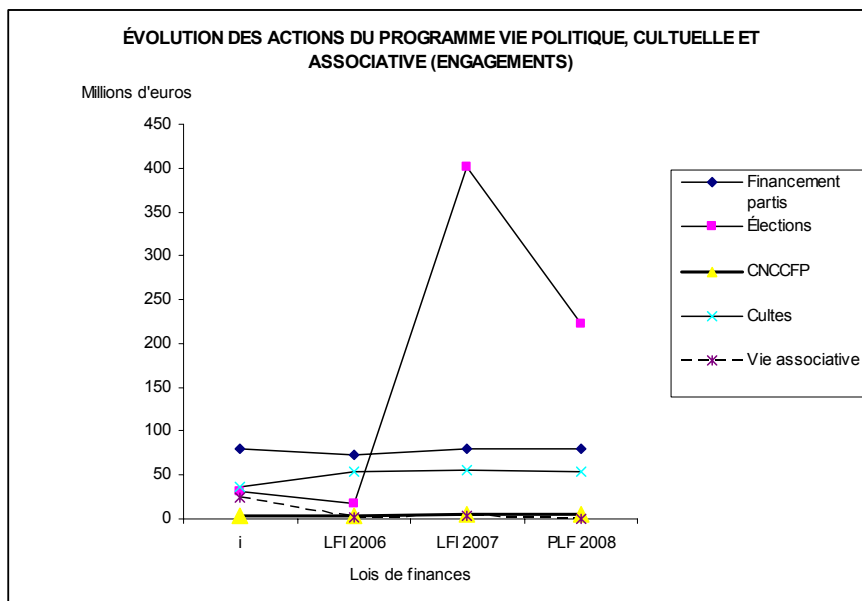
Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007 (en %)	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007 (en %)
Titre 2	60,46	58,00	104,54	80,67	-22,84	60,46	58,00	104,54	80,67	-22,84
Titre 3	31,63	15,93	334,96	179,39	-46,45	31,63	13,93	175,51	179,39	2,21
Titre 5	0,50	0,60	0,60	0,60	0,82	0,30	0,40	0,53	0,60	12,28
Titre 6	81,33	77,02	105,72	101,02	-4,45	81,33	77,02	98,74	101,02	2,31
Total	173,92	151,55	545,81	361,67	-33,74	173,72	149,35	379,32	361,67	-4,65

Source : documents budgétaires.

(1) Y compris, depuis la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République, ceux des candidats à l'élection présidentielle.

(2) 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.

Les deux graphiques ci-après montrent à la fois le caractère erratique et prépondérant de l'action consacrée à l'organisation des élections les années où se déroulent plusieurs scrutins importants, la grande stabilité des crédits destinés au financement des partis et aux cultes et la modicité des crédits attribués d'une part à la CNCFFP et d'autre part à la vie associative.



1. Les crédits de la vie politique maintenus à un niveau élevé

Les crédits cumulés des trois premières actions ont progressé de manière significative en 2007. Si leur niveau baisse en 2008, il reste néanmoins à un niveau relativement élevé. En effet, les autorisations d'engagement baisseraient de 487 millions d'euros à 308 millions d'euros, les crédits de paiement de 321 millions à 308 millions d'euros, soit une diminution respective de 37 % et de 4 % après une multiplication par 5,2 pour les engagements et 3,5 pour les paiements l'an passé. La part de ces crédits dans le total du programme reste également relativement importante, puisqu'elle est supérieure à 85 % pour les autorisations d'engagement comme pour les crédits de paiement.

a) Le financement des partis

Le montant global des crédits inscrits dans la loi de finances au titre de l'aide publique aux partis politiques est partagé en deux fractions égales. La première fraction est destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale. La seconde fraction est spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement. Celle-ci ne peut être perçue que si le parti ou groupement est éligible à la première ⁽¹⁾.

Les remarques faites les deux années précédentes peuvent être renouvelées pour 2008. Le montant demandé n'a pas varié depuis 1995. Il est de 40,1 millions d'euros pour chacune des deux fractions. Aucune proposition n'a été faite à ce jour pour que ce chiffre soit augmenté ou diminué. Les autorisations d'engagement restent égales à 80,3 millions d'euros. Les élections législatives de 2007 conduiront à une nouvelle répartition de l'aide publique en 2008.

Le montant effectivement réparti depuis 2003 s'élève toutefois généralement à 73 millions d'euros environ, une somme d'un peu plus de 7 millions d'euros n'étant pas répartie au titre de la première fraction de l'aide publique.

En effet, des incitations négatives sont prévues pour les partis qui n'ont pas respecté les règles de parité ⁽²⁾, lors du renouvellement général de l'Assemblée nationale en juin 2002. La même règle s'applique au renouvellement général de juin 2007. 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. Il

(1) Pour une analyse détaillée du mécanisme, voir le rapport de notre collègue Sébastien Huyghe, Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, *Assemblée nationale, XII^e législature*, n° 3558, 10 janvier 2007, pages 49 à 55.

(2) Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

convient de relever que lors du prochain renouvellement général, l'incitation à respecter la parité sera accrue, dès lors que le pourcentage de diminution applicable ne sera plus égal à la moitié de l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe, mais aux trois quarts ⁽¹⁾.

Une autre partie de l'aide peut également être amputée par les décisions de la CNCCFP à l'encontre de certains partis politiques bénéficiaires de l'aide publique ne respectant pas leurs obligations légales, ce qui modifie la répartition de la première fraction. Ainsi, au cours de l'exercice 2006, un écart a été constaté entre la prévision inscrite en loi de finances initiale et fondée sur l'aide publique effectivement distribuée en 2004 (73,5 millions d'euros) et l'aide publique versée (73,2 millions d'euros) ⁽²⁾. Ce relativement faible écart de 270 000 euros peut être interprété, sans que le rapporteur puisse faire à ce stade la part des choses, tout à la fois comme le signe du respect général de la législation et celui du caractère souple du système de contrôle, la CNCCFP ne disposant que de très peu de moyens pour faire respecter les prescriptions légales en matière de financement des partis ⁽³⁾.

Le montant des crédits de paiement correspond ainsi au montant à répartir effectivement, déduction faite des pénalités liées à la parité. Les élections législatives de 2007 conduisant à une nouvelle répartition de l'aide publique, le montant théorique avant toute modulation au titre de la parité est donc rétabli dans le présent projet de loi de finances, soit 80,2 millions d'euros.

Le tableau ci-après présente la répartition de l'aide par parti et groupement politique pour les quatre dernières années. De nombreux partis qui obtiennent un financement non négligeable sur la première fraction n'en ont aucun au titre de la seconde. C'est le cas, par exemple, du Front national, de Chasse, pêche, nature et traditions, de la Ligue communiste révolutionnaire, de Lutte ouvrière ou encore du Mouvement national républicain.

À l'inverse, certains partis, qui n'obtiennent que peu de financement au titre de la première fraction, en bénéficient d'un non négligeable au titre de la seconde fraction. C'est le cas, par exemple, du Mouvement pour la France qui obtient 380 000 euros sur la première fraction, mais plus de 2,2 millions d'euros sur la seconde. Le cas le plus hétérodoxe, en la matière, est sans aucun doute celui du parti « Metz pour tous – Démocratie et République » qui n'a présenté de candidats qu'outre-mer et qui obtient, pour 2007, 2 euros au titre de la première fraction mais près de 90 000 euros au titre de la seconde fraction et ce grâce à une sollicitation peut-être excessive des dispositions législatives, et en tout état de cause non conforme à l'esprit du législateur.

(1) Article 5 de la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

(2) Voir Annexe au projet de loi de règlement pour 2006, rapport annuel de performances « Administration générale et territoriale de l'État ».

(3) Voir Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Neuvième rapport d'activité 2005-2006, 2007, notamment la deuxième partie consacrée aux compétences de la commission relatives au contrôle du financement des partis politiques, page 19.

**LISTE DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES
DE L'AIDE PUBLIQUE DE 2004 À 2007**

(en euros)

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	2004	2005	2006	2007
Union pour un mouvement populaire (UMP)	33 073 341	32 110 472	32 173 699	32 207 036
Association Parti socialiste, Parti radical de gauche et apparentés	19 660 453	19 997 103	20 028 682	20 023 880
Union pour la démocratie française (UDF)	4 544 246	4 605 727	4 577 940	4 579 546
Front national (FN)	4 580 230	4 578 246	2 192 797	2 194 485
Parti communiste français (PCF)	3 717 106	3 786 351	3 784 125	3 746 705
Les Verts	2 062 771	2 193 265	4 646 502	4 612 929
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	645 430	645 151	645 108	645 334
Mouvement pour la France (MPF)	561 413	603 964	525 523	525 707
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	525 786	525 558	494 996	495 169
Mouvement Républicain et Citoyen (Pôle Républicain)	631 644	540 544	496 168	496 474
Lutte ouvrière (LO)	495 243	495 029	408 704	408 847
Mouvement national républicain (MNR)	408 909	408 731	603 695	604 563
Centre national des indépendants et paysans (CNIP)	109 695	286 082	237 638	149 197
Rassemblement pour la France (RPF)	371 844	368 715	144 958	189 402
Le Trèfle-Les Nouveaux écologistes Homme-Nature-Animaux	149 219	237 746	279 921	280 544
Mouvement écologiste indépendant (MEI)	145 030	144 967	95 574	95 607
Droit de Chasse	95 622	95 580	94 545	94 578
Régions et Peuples Solidaires	94 592	94 551	93 904	93 937
Génération Écologie-les Bleus	93 951	93 910	67 817	67 841
Énergies démocrates	0	25 609	65 486	65 509
CAP 21	67 851	67 822	61 849	61 871
Parti des Travailleurs	65 518	65 490	31 616	31 627
Solidarité écologie gauche alternative (SEGA)	61 880	61 853	69 854	70 010
Mouvement hommes animaux nature (MHAN)	31 632	31 618	24 607	24 616
Renouveau écologique	24 620	24 609	22 371	22 379
Nouvelle Donne	22 382	22 372	285 787	375 463
Initiative Républicaine	19 952	19 944	19 942	19 949
Confédération des écologistes indépendants (CEI)	14 870	14 863	14 862	14 867
Rassemblement des contribuables français (RCF)	14 032	14 026	14 025	14 030
Concordat Citoyen	13 454	13 447	13 446	13 451
Parti Fédéraliste	11 990	11 984	11 984	0
GIP-Démocratie active	4 287	4 286	4 285	4 287
Sous-total I	72 318 995	72 189 617	72 232 410	72 229 844

**LISTE DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES
DE L'AIDE PUBLIQUE DE 2004 À 2007**

(en euros)

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2004	2005	2006	2007
Parti communiste réunionnais	168 658	167 834	167 731	212 447
Tahoeraa Huiraatira	212 777	211 559	211 407	167 481
Archipel demain	46 951	90 852	90 753	91 048
Metz pour tous-Démocratie et République	44 692	44 298	44 249	88 790
Parti communiste guadeloupéen	56 576	56 176	56 126	56 277
Mouvement populaire franciscain	8 853	8 850	8 849	53 246
Mouvement indépendantiste martiniquais	52 956	52 558	52 508	52 658
Groupe France Réunion	52 423	96 697	96 644	52 415
Guadeloupe unie socialisme et réalités	51 089	50 691	50 642	50 791
Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (UPLG)	1 341	0	1 341	45 735
Identité et république	29 347	29 334	29 332	29 342
Fetia Api	26 899	26 887	26 885	26 895
Parti gaulliste	12 462	12 457	12 456	12 461
L'action	10 397	10 393	10 392	10 396
Te Hono E Tau I Te Honoaui	9 373	9 369	9 368	9 372
Réunion avenir une ambition pour La Réunion	8 378	8 374	8 374	8 377
Parti progressiste martiniquais	51 424	51 027	6 730	6 733
Union centriste et libérale	2 832	2 831	2 831	2 832
Priorité socialiste Réunion	2 503	2 502	2 502	2 502
Bâtir le pays Martinique	45 583	89 484	89 386	892
Gwadeloup Doubout	5 614	0	0	0
Rassemblement pour la Guadeloupe française et caribéenne	4 873	0	0	0
Guadeloupe Respect	4 213	0	0	0
Impôt Baisse Net	1 816	0	0	0
Mouvement libéral martiniquais	1 241	0	0	0
Parti réunionnais/parti renyone	1 060	0	0	0
Pour réussir l'accord de Nouméa	940	0	0	0
SPM Alliance	537	0	0	0
Pôle républicain Outre-mer	417	0	0	0
Mouvement centriste martiniquais	31	0	0	0
Mouvement guadeloupéen écologiste	13	0	0	0
Sous-total II	916 270	1 022 172	978 509	980 690
TOTAL	73 235 265	73 211 789	73 210 919	73 210 534

b) L'organisation des élections

Cette action constitue l'essentiel du programme VPCA lors des années électorales. C'était le cas en 2007, ce sera encore le cas en 2008, d'où le caractère essentiel des mécanismes en jeu dans la formation de la dépense y afférant.

Les opérations d'organisation des élections peuvent être décomposées en **trois fonctions** : la première est constituée par la conception des réformes électorales, la deuxième par le suivi de la vie politique et électorale et la troisième par l'organisation proprement dite des élections politiques. Cette dernière fonction inclut le suivi du dispositif juridique et financier de l'élection, l'analyse politique et la mise en œuvre de tâches opérationnelles, 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 et, enfin, la conception, la mise en place et la maintenance du système de centralisation de l'ensemble des résultats lors des soirées 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 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 n^{os} 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988 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.

(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.

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.

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.

Le compte de campagne est déposé auprès de la CNCFFP, 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. 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 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.

Pour cette action, en **2008, 223 millions d'euros** (401 millions d'euros en 2007) pourraient être engagés et 223 millions d'euros (242 millions d'euros en 2007) pourraient être payés.

177 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour dépenses de **fonctionnement** en titre 3 (332 millions d'euros en 2007, 16 millions d'euros en 2006). Comme l'an passé, l'ouverture en autorisations d'engagement est fondée sur la base d'hypothèses hautes ⁽¹⁾. Le même montant est demandé en crédits de paiement (173 millions d'euros en 2007). Ces montants sont fixés sur le fondement des coûts des élections municipales de 2001 et des élections cantonales de 2004, du report de charges sur 2009 dû à l'étalement des paiements et des remboursements liés aux scrutins et de la **hausse des dépenses postales liée à l'ouverture à la concurrence**.

S'y ajoutent **26,2 millions d'euros** en titre 2 pour financer les **indemnités** versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales pour 2008 (45,4 millions d'euros en 2007). S'y ajouteraient **19,5 millions d'euros** de crédits d'**intervention** de titre 6 en engagements comme en paiements (24 millions d'euros en 2007), **transférés aux communes** pour la tenue des bureaux de vote.

LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES ÉLECTIONS EN 2008

(en euros)

Type de dépenses	Législatives	Municipales	Cantonales	Sénatoriales	Partielles	Dépenses communes	Total
Remboursement forfaitaire des candidats	40 000 000	57 000 000	12 500 000	–	1 000 000	–	110 500 000
Remboursement de la propagande	–	18 000 000	10 800 000	380 000	1 100 000	–	30 280 000
Fonctionnement des commissions de propagande	–	2 700 000	938 000	–	200 000	–	3 838 000
Affranchissement	–	19 000 000	6 638 000	–	200 000	–	25 838 000
Matériel électoral	–	784 000	270 000	15 000	–	4 570 000	5 639 000
Frais de transport électeurs sénatoriaux	–	–	–	800 000	–	–	800 000
Frais postaux et transmission résultats	–	–	–	5 000	–	–	5 000
Total Titre	40 000 000	97 484 000	31 146 000	1 200 000	2 500 000	4 570 000	176 900 000

L'organisation des élections étant une des actions importantes du programme, un objectif et un indicateur d'efficience visent à en rendre compte. Le coût moyen de l'élection par électeur inscrit est donc mesuré, mais cet indicateur doit être considéré avec précaution. En effet, ce coût n'est comparable, dans le temps, que pour un type d'élection donné et, si les règles relatives à ce type d'élection n'ont pas changé dans l'intervalle, il dépend également de deux variables non maîtrisées, à savoir le nombre de candidats et le nombre d'électeurs. Autant de précautions rendent la mesure de la performance d'un exercice sur l'autre quasiment vaine.

(1) Pour les élections législatives de 2007, les prévisions budgétaires en loi de finances initiale étaient fondées sur un nombre de 8 400 candidats ; dans les faits, le nombre de candidats s'est élevé à 7 639 au lieu de 8 444 en 2002 et 6 213 en 1997.

RAPPEL DU 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
Cantoniales 1998	3,18
Cantoniales 2001	3,20
Municipales 2001	2,76
Présidentielle 2002	4,86
Législatives 2002	3,28
Régionales 2004	3,04
Cantoniales 2004	3,36
Européennes 2004	2,26
Référendum 2005	3,15
Législatives 2007*	3,72
Présidentielle 2007*	4,54

(*) Prévission actualisée.

Le coût moyen de l'élection cantonale de 2008 par électeur retenu atteint 3,48 euros, à comparer avec celui de l'élection de 2004, soit 3,36 euros par électeur inscrit. Pour les élections municipales de 2008, le coût moyen retenu est de 2,84 euros et celui des élections sénatoriales 0,14 euro. Ce coût moyen prend en compte le coût global d'une élection, c'est-à-dire le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2008 mais également, le cas échéant, les montants qui seraient inscrits en 2009.

À l'avenir, le ministère annonce orienter son action vers la rénovation de la consultation de la propagande électorale avec le développement des technologies de l'information et de la communication et vers la recherche de la simplification de la gestion des listes électorales. Il a, en conséquence, soumis à l'étude la mise en place d'un fichier national des adresses des électeurs qui faciliterait les procédures de routage ainsi que la mise à jour des données.

c) La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

La CNCCFP est chargée à la fois de réceptionner et contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections européennes, présidentielle, législatives, régionales, cantonales et municipales pour les communes et les cantons de plus de 9 000 habitants, aux assemblées territoriales ou provinciales de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, et de vérifier le respect des obligations légales faites aux partis et groupements politiques ainsi qu'aux associations de financement de ceux-ci.

En raison de son statut d'autorité administrative indépendante, elle constitue un BOP. Ses crédits ont également été fortement influencés par les échéances électorales de 2007 et ce d'autant plus qu'elle est désormais également chargée d'examiner les comptes des candidats à l'élection présidentielle.

En 2008, ses crédits diminueraient de 5 millions d'euros à 4,5 millions d'euros, après 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2006. La même évolution peut être enregistrée par les crédits de paiement. L'augmentation inscrite dans la loi de finances initiale pour 2007 devait permettre de faire face à la très forte augmentation des charges résultant de l'examen des comptes de l'élection présidentielle et des élections législatives. Le plafond d'emplois serait fixé en 2008 à 41 ETPT au lieu de 43 ETPT en 2007.

En pratique, pour répondre à ces missions, la CNCCFP bénéficie du concours de 32 personnes, répartis pour moitié entre fonctionnaires placés en position de détachement (ministères de la justice, de l'intérieur, de la défense, des finances) et contractuels de droit public (sur la base de contrats de trois ans renouvelable une fois).

Sous l'autorité d'un secrétaire général, sont placés trois services : le service des affaires générales, le service de l'informatique et, surtout, le service juridique chargé de préparer les réunions de la commission. Ce dernier est divisé entre une section « partis politiques » (2 chargés de mission) et une section « comptes de campagne » (8 chargés de mission).

Cette dernière équipe est complétée, à la suite de chaque élection générale, par des vacataires (qui « doublent » les chargés de mission), mais surtout par des rapporteurs. Ces derniers, au nombre de 15 pour l'élection présidentielle et de 160 environ pour les élections législatives, sont recrutés parmi des fonctionnaires en retraite (conservateurs des hypothèques, magistrats administratifs...) ou, plus rarement, en activité. Ces rapporteurs se voient confier un certain nombre de scrutins et procèdent à un premier examen des comptes. Ils organisent, le cas échéant, un échange contradictoire avec les mandataires des candidats et concluent par un rapport. Ce rapport et les comptes sont de nouveau examinés par chaque chargé de mission (chacun est chargé d'une zone géographique, dite « filière »), qui peut également interroger les candidats. Le chargé de mission fait une proposition de

rapport au membre de la commission chargé de la « filière », dit « rapporteur général », qui propose alors une position à la commission qui statue sur le fond. Ainsi, chaque compte fait l'objet d'un triple examen.

Outre l'examen des comptes, il convient de relever que le service juridique de la commission répond chaque jour, en période de campagne électorale, à de très nombreuses questions posées *a priori* par les candidats et les mandataires, ainsi que par certaines institutions.

2. Les crédits de la vie culturelle et associative en diminution

a) La légère baisse des crédits destinés à la vie culturelle

Pour 2008, les crédits inscrits sur l'action 4 du programme VPCA **diminueront de 4 %** pour les crédits de paiement, qui passeraient de 55,9 à **53,7 millions d'euros** et de 4,1 % pour les autorisations d'engagement qui baisseraient de 56 à 53,7 millions d'euros. Ils représenteraient moins de 15 % du programme. 97 % des crédits de l'action sont constitués par les dépenses de rémunération des ministres du culte exerçant dans les départements d'Alsace et de Moselle.

Les ministres du culte n'étant pas soumis au droit commun de la date de cessation d'activité, il n'existe pas d'âge officiel de départ à la retraite, bien que le droit canonique catholique ait posé le principe d'un départ à l'âge de soixante-quinze ans. Sur ce fondement, en 2008, les départs dépasseraient les entrées à hauteur de 16 ETPT. Ainsi, le plafond d'emplois des ministres du culte continuerait de baisser : il est passé de 1 429 emplois en 2006 à 1 409 emplois pour 2007 ; il passerait à 1 393 en 2008.

La baisse des crédits de personnel n'interdira pas de financer une mesure d'amélioration de la situation indiciaire des ministres du culte en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2007. En effet, leur carrière n'avait pas été significativement revalorisée depuis 1973. Le coût annuel atteindrait environ 2 millions d'euros. Cette mesure étant mise en œuvre progressivement, une mesure complémentaire sera demandée dans le projet de loi de finances pour 2009. Cette revalorisation s'accompagne d'une modification des règles statutaires visant à harmoniser le déroulement de carrière des ministres quel que soit leur culte d'appartenance.

S'ajouteraient aux dépenses de personnel 1,25 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement destinés à financer des dépenses d'intervention, c'est-à-dire des subventions aux communes pour effectuer des travaux sur les édifices culturels et des subventions de fonctionnement aux cultes. Ce montant prend en compte une mesure de revalorisation opérée en 2007.

Les crédits d'investissement immobilier progresseraient de 0,5 million à 0,6 million d'euros en crédits de paiement, répartis entre des opérations de mise en conformité et de mise aux normes sanitaires des locaux et des opérations d'entretien du patrimoine engagées les années précédentes.

b) La survie de l'action relative à la vie associative

Cette action, jusqu'en 2007, portait les activités de soutien au programme, notamment le financement de la rémunération des 33 emplois en ETPT de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative (SDAPVA) de la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), ainsi que les activités liées au respect de la législation et de la réglementation relatives aux associations et aux établissements d'utilité publique, ce qui incluait 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.

Les crédits inscrits sur l'action 5 représentaient 2,6 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations d'engagement en 2007. Ils seraient réduits à **200 000 euros en 2008**, soit une diminution de proche de 92 % par rapport à 2007. Cette baisse s'explique par le rassemblement des crédits de personnel sur le programme général de soutien CPPI. Les crédits restants, inscrits sur le titre 3, couvriraient d'une part, l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant de la SDAPVA, d'autre part, les dépenses liées au projet informatique WALDEC (Web des associations librement déclarées). Ce dernier projet vise à créer le répertoire national des associations régies par la loi de 1901, à partir des données déclarées par les associés en préfecture et sous-préfecture, à l'exception des associations de droit local qui feront l'objet ultérieurement d'un module spécifique. Il devrait permettre une simplification administrative par la réduction significative des pièces à fournir dans la constitution des divers dossiers à présenter à l'administration, de permettre la production de statistiques sur le monde associatif et de dématérialiser totalement à terme la procédure de déclaration, de modification et de dissolution d'association. Il devrait être déployé sur l'ensemble du territoire au premier semestre 2008.

La valeur cible fixée, dans le PAP 2006, à 95 % de demandes traitées en moins de six mois en 2007 a été revue à la baisse dans le PAP 2007, puisque ce taux n'est plus que de 70 % en 2007 et à 80 % en 2008. Le taux réalisé en 2005 était quant à lui limité à 50 % et, en 2006, à 57 %.

Compte tenu de la faiblesse des crédits inscrits sur cette action 5, le rapporteur s'interroge sur le maintien de cette action, nonobstant l'importance de la législation mise en œuvre.

B. LE PROGRAMME DE SOUTIEN « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

Ce programme regroupe les fonctions transversales de soutien, c'est-à-dire exercées au bénéfice d'au moins deux programmes, ainsi que les personnels affectés en administration centrale hors police et sécurité civile.

1. La baisse des engagements et la stabilisation des paiements

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 direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Un opérateur, l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) participe à la mise en œuvre de l'action 2 consacrée à l'expertise, à l'audit, à la prévision et aux études.

Le **programme CPPI** bénéficierait, pour 2008, de **539,9 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **532,5 millions d'euros en crédits de paiement**. Les premières baisseraient de 1,1 %, quand les seconds progresseraient de 0,6 % à structure 2008. Ces mouvements prendraient en compte le départ de 5,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement vers la mission « Immigration, asile et intégration » et *a contrario* l'accueil de 35 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 34,5 millions d'euros de crédits de paiement en provenance de la mission « Outre-mer ».

Le plafond d'emplois autorisé pour 2008, exprimé en ETPT, atteindrait 3 734. En 2007, le plafond d'emplois était fixé à 3 400 ETPT. Mais ces comparaisons doivent tenir compte du transfert, pour 5,6 millions d'euros, de 110 ETPT vers le ministère chargé de l'immigration, emplois jusque là affectés à la DLPAJ, et de l'accueil, pour 35 millions d'euros, de 298 ETPT en provenance de l'administration centrale de l'outre-mer. Par ailleurs, l'ensemble des effectifs et des crédits de titre 2 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » seraient regroupés en 2008 sur l'action 4 du programme CPPI. Une partie des dépenses de fonctionnement de la DGCL, à savoir les dépenses de loyer, d'entretien, de nettoyage, d'énergie, sera également regroupée sur cette action.

Compte tenu de la nature de ce programme, les crédits de rémunération et de fonctionnement constituent, depuis la fin de l'opération considérable de l'immeuble de Levallois-Perret destiné à accueillir les services de renseignement, l'essentiel du programme, soit 92 % des engagements et 94 % des paiements.

La nature du programme emporte aussi des reversements importants aux autres programmes : sur les 532,5 millions d'euros de crédits de paiement, 207,4 millions seraient reversés au programme AT, 15,2 millions au programme « Expérimentations Chorus » et 1,8 million au programme VPCA. Mais les reversements bénéficieraient aussi à d'autres missions : 233,1 millions d'euros seraient transférés en cours de gestion au programme « Police nationale » de la mission « Sécurité », 15,6 millions au programme « Conditions de vie outre-mer » et 4,1 millions au programme « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer », 3,4 millions au programme « Intervention des services opérationnels » de la mission « Sécurité civile ».

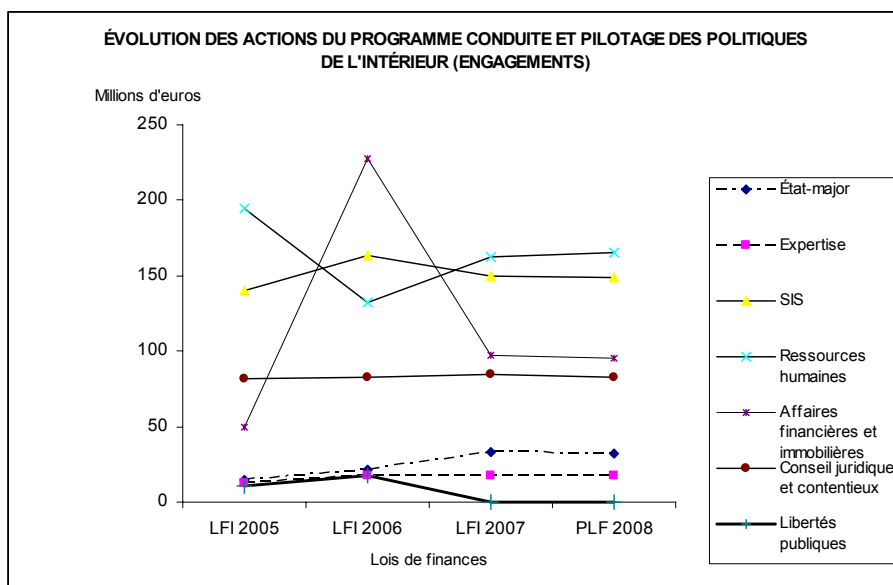
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » PAR TITRE (2005-2008)

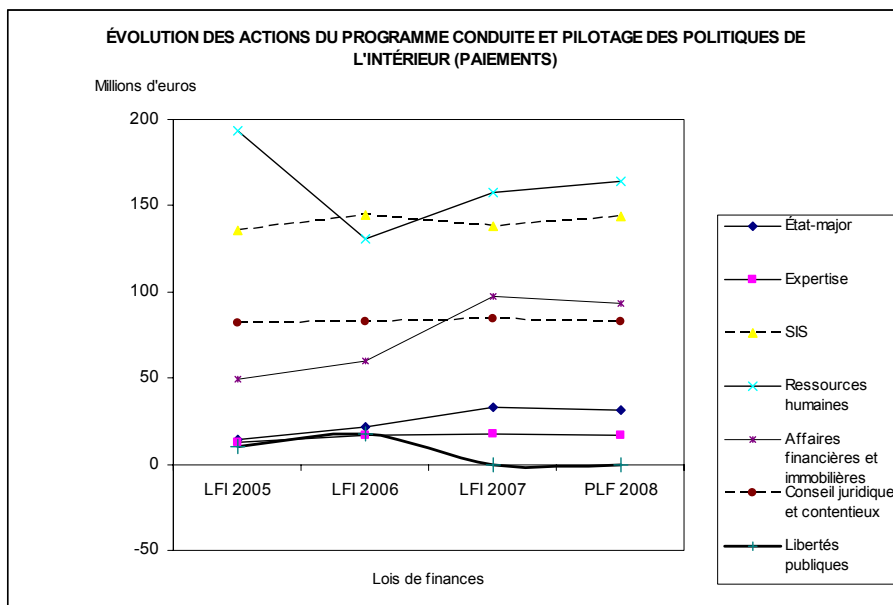
(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007 (en %)	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008	PLF 2008/ LFI 2007 (en %)
Titre 2	257,94	223,68	235,73	245,13	3,99	257,94	223,68	235,73	245,13	3,99
Titre 3	217,18	401,07	277,86	253,66	-8,71	217,18	227,79	253,96	253,66	-0,12
Titre 5	26,52	36,27	31,50	40,76	29,40	20,95	21,87	38,76	33,45	-13,70
Titre 6	0,91	0,66	0,68	0,30	-56,14	0,91	0,66	0,68	0,30	-56,14
Total	502,54	661,69	545,78	539,85	-1,09	496,98	474,01	529,13	532,54	0,64

Source : documents budgétaires.

Comme le montrent les graphiques ci-après, les profils des engagements et des paiements de chaque action sont relativement proches : les crédits d'état-major ont augmenté jusqu'en 2007, puis se stabiliseraient en 2008 ; les crédits de l'action de conseil juridique et de contentieux sont stables depuis quatre ans ; les crédits consacrés aux systèmes d'information et aux ressources humaines restent à un niveau élevé ; les crédits d'expertise sont relativement peu élevés, mais stables. Une différence entre engagements et paiements mérite cependant d'être relevée. Elle correspond principalement à la mise en œuvre du programme immobilier précité de Levallois-Perret.





2. L'évolution des fonctions de conception et des fonctions logistiques

a) Les fonctions de conception

L'action « **État-major** », qui inclut les dotations des ministres, de la secrétaire générale, des cabinets ainsi que de la délégation à l'information et à la communication, bénéficierait en 2008 d'une enveloppe de **31,8 millions d'euros**, en diminution de 4,4 % par rapport à 2007 pour 311 ETPT, compte tenu de l'intégration des services d'état-major du secrétariat d'État à l'outre-mer. L'enveloppe serait répartie entre crédits de rémunération, pour 19,8 millions d'euros, et crédits de fonctionnement, pour 11,9 millions d'euros.

Est associé à cette action un nouvel objectif, celui d'optimiser la fonction juridique du ministère, mais seulement en ce qui concerne l'outre-mer. Cet objectif était déjà inscrit dans le PAP associé à la mission « Outre-mer » avant l'intégration des services de l'outre-mer au sein du ministère de l'intérieur.

L'enjeu est important compte tenu de l'importance de la définition et de l'adaptation du cadre institutionnel et juridique de l'outre-mer. L'indicateur associé doit permettre de mesurer la qualité et la capacité du ministère à encourager le suivi interministériel de l'adaptation du droit outre-mer. Il se traduit par le taux de textes d'application des lois publiés dans les délais : au numérateur, on trouve le nombre de lois ou de décrets « autonomes », le nombre d'ordonnances prises en vertu d'une habilitation législative et le nombre de décrets d'application des lois et des ordonnances effectivement publiés dans les délais ; au dénominateur, est apprécié le nombre de textes à prendre dans le délai considéré. Les délais, variables

en fonction des textes considérés, ont été fixés de manière arbitraire : le semestre pour les textes délibérés en Conseil des ministres et inscrits sur le programme de travail du Gouvernement ; le délai ouvert par la loi d'habilitation pour les ordonnances ; un an pour les décrets d'application des lois ou des ordonnances. Le taux a atteint 69 % en 2006, il est prévu de le faire croître jusqu'à 75 % en 2007 et 85 % en 2008. Compte tenu du nombre toujours croissant de lois et de textes réglementaires à adapter, cette progression constitue sans doute une gageure et le nombre de lois et de décrets qui restent à adapter constituerait un indicateur précieux pour mesurer le volume du travail restant à accomplir, compte non tenu du flux normatif incessant.

L'action qui regroupe les **fonctions d'inspection**, de prospective, d'études et de recherche est au service de toute les missions du ministère, hors « Politiques des territoires ». **17 millions d'euros** de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement seraient prévus en 2008, soit une diminution de 4,8 %, pour 113 ETPT, au lieu de 124 en 2007. Ces effectifs sont employés à l'IGA à hauteur de 66 ETPT, au centre d'études et de prospective, avec 3 ETPT hors hauts fonctionnaires, mais aussi au sein de l'INHES, pour 44 ETPT. La subvention à ce dernier opérateur s'élèverait à 5,5 millions d'euros, soit une légère baisse par rapport à 2007 (5,6 millions d'euros).

La **fonction de conseil juridique et de traitement du contentieux** porte à la fois les crédits de contentieux et les crédits destinés à la protection des fonctionnaires.

76,1 millions d'euros avaient été inscrits sur cette action en 2005. La consommation a atteint alors 76,9 millions d'euros. En 2006, 82,4 millions d'euros de crédits de paiement étaient inscrits en loi de finances initiale, la consommation a atteint 87,8 millions d'euros. En 2007, malgré ce taux de surconsommation, une somme identique a été inscrite dans le projet de loi de finances initiale. Dans la loi de finances initiale pour 2007 à structure 2008, c'est-à-dire intégrant les services du secrétariat d'État à l'outre-mer, l'enveloppe a été augmentée de 1,8 million d'euros à 84,2 millions d'euros.

Cette action se verrait allouer en 2008 une enveloppe de **82,4 millions d'euros**, soit un montant équivalent à celui qui a été inscrit en 2006 et en 2007. Il a donc été considéré que les dépenses liées aux frais de justice et réparations civiles de l'outre-mer devaient être absorbées par le budget de la mission AGTE et ce, comme le rapporteur l'a souligné dans son rapport l'an passé, malgré des tensions fortes sur cette action. Beaucoup d'espoir est placé dans le développement des transactions amiables. Dans ces conditions, le **rapporteur ne peut que regretter l'abandon de l'objectif d'amélioration de la défense de l'État** dans le présent PAP, auquel était associé un taux de règlement amiable. En revanche, il se félicite de l'institution en 2007 d'un système d'échanges réguliers avec les préfectures les plus concernées sur leurs besoins et leurs perspectives en fonction de l'encours des dossiers, ce qui s'est traduit par la réalisation d'un recensement des dossiers pouvant présenter un risque budgétaire pour l'État,

quelle qu'en soit l'échéance. Ainsi, ont été identifiés près de 1 900 dossiers de refus de concours de la force publique pour un montant estimé à 25 millions d'euros.

Enfin, l'**action consacrée aux libertés publiques**, qui était dotée dans la loi de finances initiale pour 2007, de 17 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations d'engagement, serait supprimée dans le présent projet de loi de finances. Les crédits de la DLPJ seraient transférés sur l'action 5 relative aux affaires financières et immobilières.

b) Les fonctions logistiques

Les **systèmes d'information et de communication** feraient l'objet d'une enveloppe de 148,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **143,7 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une diminution limitée à 0,8 % pour les engagements, mais une progression de 3,8 % pour les paiements par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 à structure 2008. La moitié des crédits serait consacrée aux dépenses de rémunération des 1 339 ETPT (1 373 ETPT en 2007) de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) et des services de zone (SZSIC).

Hors dépenses de personnel, 2,9 millions d'euros seraient consacrés aux dépenses de fonctionnement courant (2,6 millions en 2007). Les dépenses d'informatique proprement dites s'élèveraient à 43,1 millions d'euros, l'essentiel, soit 32,1 millions d'euros, étant réservé aux infrastructures réseaux et de télécommunications. Ces dépenses permettront de poursuivre le projet CRISTAL de téléphonie sur Internet (5,4 millions d'euros en 2008 au lieu de 5 millions d'euros en 2007), de renouveler les serveurs téléphoniques vétustes dans l'attente de Cristal (5,1 millions d'euros) et de remplacer les serveurs de messagerie (2,7 millions d'euros).

La fonction de **pilotage des ressources humaines** (ancienne action « Fonction de soutien de gestion des ressources humaines ») se verrait attribuer 164,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et **164,3 millions d'euros en crédits de paiement** soit une progression respective de 1,3 % et 4,1 % par rapport aux crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2007 à structure 2008. Cette action accueillerait **1 667 ETPT** ⁽¹⁾. Outre les dépenses de personnel (128,1 millions d'euros), cette action financerait les dépenses de formation pour 4,9 millions d'euros (généralisation du dispositif de formation « prise de poste », mise en œuvre des formations à l'accompagnement de l'évolution des métiers liée notamment au développement du SIV et de Chorus, programme spécifique en vue de la présidence française de l'Union européenne) et les dépenses d'action sociale pour 26,5 millions d'euros.

(1) 1 016 ETPT dans la loi de finances initiale pour 2007 sans modification de périmètre.

Il convient de rappeler que la politique des ressources humaines du ministère de l'intérieur est gouvernée sur la période 2006-2010 par le protocole d'accord pluriannuel signé le 4 juillet 2006, dans le cadre du **plan pluriannuel de gestion prévisionnelle des ressources humaines**. Ce dernier a commencé à recevoir une application en 2007 avec une première phase de la fusion des corps administratifs du ministère travaillant à la fois dans les préfetures, les administrations centrales de l'intérieur et de l'outre-mer, mais aussi dans la police nationale pour le cadre A. Il se prolongera par la préparation des phases ultérieures de ce plan complété par la poursuite des actions de requalification et de formation des agents, dans un contexte, il est vrai, de rationalisation de l'emploi public et d'évolution des missions. Dans ce domaine, les résultats de la révision générale des politiques publiques pourraient se traduire par des évolutions significatives.

Pour 2008, les crédits consacrés au plan de gestion prévisionnel s'établiraient à 10,6 millions d'euros. En 2007, l'enveloppe avait été fixée à 11,4 millions d'euros. Seraient financées à la fois une requalification de 1 100 emplois (1,9 million d'euros), après 1 791 emplois en 2006 et 2007, des réformes statutaires (2,6 millions d'euros) qui passent par la fusion des corps techniques de catégorie, et, enfin, la poursuite du plan de rattrapage des régimes indemnitaires (6,1 millions d'euros).

En 2008, l'action 5 « **Affaires financières et immobilières** » verrait ses engagements diminuer de 2,7 % à 94,9 millions d'euros et ses paiements baisser de 4,3 % à 93,4 millions d'euros. Le nombre d'ETPT passerait de 288 emplois à 304.

Elle serait dotée de 71,1 millions d'euros de crédits de fonctionnement en engagements comme en paiement. Ces montants permettraient de financer, pour 15,2 millions d'euros, la location avec option d'achat (LOA) du pôle renseignement de Levallois-Perret ainsi que l'exploitation et la maintenance du site, pour 21 millions d'euros, les loyers de l'administration centrale, pour 8,2 millions d'euros les charges de fonctionnement liées aux fluides, à l'entretien, à l'aménagement et à la maintenance et, pour 20,5 millions d'euros, les loyers budgétaires, y compris les sites des services de l'outre-mer.

Cette enveloppe engloberait également les crédits de la DLPAJ auparavant inscrits dans l'action 7. En revanche, les crédits de fonctionnement du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel seraient rattachés au programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » et les crédits de fonctionnement des services rattachés au MIINCO seraient inscrits sur le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

La sécurité des biens et des personnes, qui inclut les études de mise en conformité de l'îlot Beauvau aux normes incendies et la mise en conformité des ascenseurs du ministère, serait assurée par des engagements pour investissement de 5,9 millions d'euros. La pérennité du patrimoine, en particulier des immeubles de l'îlot Beauvau et du site du secrétariat d'État à l'outre mer, bénéficierait, comme la rationalisation des implantations, de 3,9 millions d'euros en engagements. La LOA du pôle renseignement requerrait 1,7 million d'euros de paiements.

Cette année, les loyers budgétaires imputés sur les crédits de la mission AGTE ne concernaient que l'administration centrale. Conformément aux conclusions du rapport publié en octobre 2006 de la mission d'audit de modernisation menée conjointement par l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées sur l'entretien du patrimoine immobilier de l'État, il est prévu, l'an prochain, d'expérimenter le mécanisme du loyer budgétaire pour les préfetures. Ainsi, les loyers budgétaires concerneraient en 2008 vingt-huit départements du périmètre du programme AT, pour un total de 17,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. S'y ajouterait un montant de 0,2 million d'euros pour les loyers budgétaires en Loire-Atlantique faisant partie des départements expérimentateurs relevant du nouveau programme « Expérimentations Chorus ».

Les crédits de l'action permettraient, en outre, de financer, à hauteur de 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,6 millions d'euros en crédits de paiement, la LOA de l'immeuble des services de renseignement à Levallois-Perret.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 24 octobre 2007, la Commission a procédé à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur les crédits des missions « Administration générale et territoriale de l'État », « Sécurité civile », et « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2008.

S'agissant de la mission AGTE, **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales**, a précisé que ce projet de budget intègre les modifications de périmètres ministériels.

La création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a conduit au départ de 110 agents de la DLPAJ, même s'ils restent gérés par le ministère de l'intérieur et s'ils ont provisoirement conservé leurs locaux. La création de ce nouveau ministère a également abouti à l'élaboration d'une convention de gestion puisque le ministère de l'intérieur assurera nombre de prestations pour le compte de la nouvelle administration. Enfin, une mission a été confiée au secrétaire général du ministère de l'intérieur pour examiner dans quelle mesure les services de l'outre-mer doivent s'adapter au rattachement de leur secrétariat d'État de tutelle.

La première priorité est pour l'État d'affirmer son autorité et d'assumer l'ensemble de ses responsabilités. Cela concerne à la fois l'administration générale et la présence territoriale de l'État.

Il importe d'inscrire plus encore l'administration centrale dans la modernité. Le ministère doit prendre des décisions claires, ce qui requiert une lisibilité de l'avenir. Il sera donc doté, dès le début de l'année 2008, d'une direction stratégique ou prospective afin d'analyser les risques, d'anticiper les évolutions et d'imaginer les solutions institutionnelles ou matérielles à apporter. Le ministère doit aussi davantage prendre en considération la dimension internationale en renforçant ses capacités d'analyse du monde et d'action extérieure. Une véritable direction internationale sera créée : les échanges de renseignements seront multipliés et des perspectives internationales seront proposées aux personnels durant leur carrière. Enfin, parce qu'il est anormal que les deux seules sources d'information soient les syndicats et le ministre, un poste de porte-parole du ministère sera créé.

Le rôle des personnels doit être mieux valorisé. Les engagements des ministres précédents seront tenus car la parole de l'État revêt une grande importance, particulièrement en matière sociale. Sont donc prévues, dans le projet de budget, la requalification de 1 000 emplois, la fusion des corps techniques de catégorie C et la poursuite des plans de rattrapage des régimes indemnitaires. La règle du non-remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux est respectée, mais le ministère sera particulièrement bien traité en ce qui concerne le retour d'économies effectuées sur la masse salariale, puisque quelque 50 millions d'euros seront dégagés au profit des mesures catégorielles et indemnitaires.

La modernité de l'administration centrale s'appuie sur les développements technologiques. Les choix relatifs à la sécurité se déclinent aussi pour l'administration générale. Ainsi, l'ANTS répondra mieux à ses missions, notamment le respect du calendrier international pour la délivrance du passeport biométrique. L'installation du conseil d'administration de l'ANTS, dans quelques semaines, à Charleville-Mézières, sera d'ailleurs l'occasion de le réaffirmer. De même, la mise en œuvre du programme de télécommunications ANTARÈS profitera à tous les acteurs de la sécurité civile. Les programmes RUBIS de la gendarmerie et ACROPOL de la police garantissent un système numérique de dernière génération interopérable.

Affirmer l'autorité de l'État est presque plus important encore pour ce qui concerne l'administration territoriale, dans la mesure où le ministère fait face à des collectivités puissantes. Le ministère a une ambition très claire, que la RGPP lui permettra de préciser et de mettre en œuvre : faire du préfet l'interlocuteur unique des collectivités territoriales, capable de répondre aux régions, aux départements et aux grandes villes, qui sont aujourd'hui gérées avec professionnalisme, mais aussi d'aider les communes les plus fragiles et les moins organisées, un peu désemparées face à la décentralisation.

À cet effet, l'administration territoriale de l'État doit se recentrer sur ses missions les plus utiles et les plus valorisantes. La dématérialisation renforcera l'efficacité, la réactivité et la maîtrise de tous les leviers utiles, y compris budgétaires, tout en offrant une meilleure reconnaissance des capacités professionnelles et du sens de l'État des personnels. Le service au public doit être optimisé, à travers les technologies nouvelles mais aussi l'organisation des services. Ce sont souvent les personnels, sur le terrain, qui sont les mieux à même de connaître les mesures de bon sens susceptibles d'améliorer la situation. Le secrétaire général du ministère a adressé à tous les personnels des préfectures et des sous-préfectures un questionnaire pour recueillir leurs suggestions.

Le rapporteur a estimé que le volet budgétaire de l'AGTE correspond à une mission de l'État particulièrement importante au regard des attentes des citoyens, des collectivités territoriales et des entreprises. L'administration territoriale de l'État manifeste une réelle volonté de travailler plus efficacement, afin de voir le rôle de ses personnels mieux reconnu et valorisé, mais ces derniers se posent parfois quelques questions sur leurs missions et leur organisation.

La situation a plutôt été compliquée qu'améliorée avec la multiplication des critères de performance de ces dernières années. La préfecture est devenue le point focal de tous les changements, sur lequel agissent beaucoup de forces en mouvement : la réforme budgétaire et comptable, la mise en œuvre des politiques publiques transversales et interministérielles, la politique de l'emploi, la politique de cohésion sociale, la politique du logement, la réforme de l'administration territoriale de l'État, aux niveaux départemental et régional, le suivi de l'organisation pratique de la décentralisation.

Il apparaît nécessaire de mutualiser les services de l'État, ce qui pose la question de l'état d'avancement du projet de PIATE.

L'identité nationale électronique sécurisée et le système d'immatriculation à vie des véhicules pèsent sur le budget de la mission. Ces deux projets nécessitent sans doute des dispositions législatives supplémentaires, dont le contenu et le calendrier d'examen mériteraient d'être précisés.

Le rapporteur a également interrogé la ministre sur le calendrier et la méthode retenue pour procéder à un nouveau découpage électoral.

Rappelant que l'Assemblée nationale avait commencé l'examen d'une proposition de loi tendant à réformer le financement des partis politiques, le rapporteur a demandé si cette réforme implique que l'enveloppe de l'aide publique aux formations politiques, constante depuis des années, évolue.

Enfin, il a demandé avec quels moyens le ministère compte mener à bien ses projets de création d'une direction de la prospective et d'une direction internationale, qui n'apparaissent pas clairement dans les documents de préparation budgétaire.

La ministre a reconnu que l'administration territoriale, qui a été beaucoup « chahutée » ces dernières années, peut ressentir un certain malaise. Le personnel est très dévoué et compétent mais il attend que son rôle soit clarifié et reconnu. Le ministère espère beaucoup de la RGPP, qui permettra de mieux définir l'organisation et les missions de chacun. À partir des conclusions retenues, il engagera une remise en ordre. Il convient également de redéfinir le PIATE, qui pourrait en effet présenter de l'intérêt.

Le redécoupage électoral est une exigence affirmée par le Conseil constitutionnel. La population de nombreuses circonscriptions législatives et cantons a en effet changé et le rapport entre le nombre d'élus et le nombre d'habitants est devenu extrêmement inégalitaire. Les services ont commencé à y travailler mais ils se heurtent à plusieurs obstacles.

Tout dépend, d'abord, des choix institutionnels qui seront retenus. Les résultats du recensement sont également attendus. L'objectif est de travailler pour être prêts à la mi-2008, afin que la réforme n'intervienne pas juste avant un scrutin, au risque de susciter des soupçons de manipulations. Il est souhaitable que ce redécoupage s'effectue en toute clarté, en respectant plusieurs principes. Premièrement, pour améliorer l'équité, chaque circonscription législative compterait de l'ordre de 125 000 habitants, plus ou moins 10 %, sans tenir compte d'une éventuelle part de proportionnelle. Deuxièmement, le tracé des circonscriptions ne doit pas couper un canton en deux, ce qui suppose une réforme cantonale concomitante. Troisièmement, chaque département conserverait au moins deux circonscriptions. En ce qui concerne la méthode, une fois que l'administration aura élaboré un schéma approximatif, les élus seront évidemment associés à la discussion.

La ministre des finances serait peut-être plus à même de répondre à la question sur l'aide aux partis politiques, mais l'augmentation de l'enveloppe globale – 80 millions d'euros répartis en deux fractions égales – semble peu probable. Le texte discuté le matin même en séance n'est pas d'origine gouvernementale puisqu'il s'agit d'une proposition de loi. Il est conforme à l'esprit de la loi relative à la transparence financière de la vie politique. Le Gouvernement n'a pas à s'opposer à une proposition de loi qui assure le pluralisme et l'indépendance des partis.

Le rapporteur a ajouté que la répartition financière est normalement effectuée après les élections législatives. Si la proposition de loi est adoptée, il sera possible de considérer que les règles du jeu changent en cours de législation.

Le président Jean-Luc Warsmann a invité le rapporteur à ne pas reprendre le débat ayant eu lieu le matin en séance publique.

La ministre a fait observer que le Gouvernement doit être respectueux de l'autonomie du Parlement et du droit constitutionnel des députés à déposer et à débattre d'une proposition de loi.

Elle a enfin indiqué que les deux directions nouvelles créées au sein du ministère existent déjà à l'état embryonnaire et que le budget comporte les moyens nécessaires. Pour la direction de la prospective, l'idée n'est pas de créer une structure démesurée mais un noyau opérationnel travaillant avec l'ensemble des services de recherche et capable d'entretenir des relations avec les centres de recherche et les universités françaises et étrangers. Le service des affaires internationales utilisera les renforts constitués pour préparer la présidence de l'Union européenne. Il s'agit de développer le partenariat avec des pays qui apprécient le savoir-faire français en la matière.

M. Manuel Aeschlimann a appelé l'attention de la ministre sur l'accroissement, dans certaines villes, du nombre d'habitants : le nombre d'élus n'est plus en adéquation avec la population et cela soulève des difficultés en ce qui concerne le plafond des comptes de campagne.

La ministre a répondu qu'il faudrait attendre l'annonce officielle du relevé du recensement dont les opérations ne sont pas totalement achevées. Il serait plus inéquitable encore de procéder à des ajustements pour certaines communes seulement.

*

* *

Après le départ de la ministre, la Commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », le rapporteur s'étant prononcé en faveur de l'abstention.

ABRÉVIATIONS

ACSE	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ACTES	Aide au contrôle de la légalité dématérialisé
AGDREF	Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France
AGTE	Mission « Administration générale et territoriale de l'État »
AIFE	Agence pour l'informatique financière de l'État.
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
ARS	Agence régionale de santé
AT	Programme « Administration territoriale »
BOP	Budget opérationnel de programme
CAR	Comité de l'administration régionale
CNCCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
CNI	Carte nationale d'identité
CODIR	Comité des directeurs Chorus
COR	Comité d'orientation stratégique
CPPI	Programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »
DALO	Droit au logement opposable.
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDCRF	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DEPAFI	Direction des études, de la prévision, des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur
DGCL	Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur
DGME	Direction générale de la modernisation de l'État
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
DNO	Directive nationale d'orientation
DRCCRF	Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
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
EMIR	Enveloppes mutualisées d'investissement régionales
ERP	Établissement recevant du public
ETPT	Équivalents temps plein travaillé
FNI	Fichier national des immatriculations
IGA	Inspection générale de l'administration
INES	Identité nationale électronique sécurisée
INHES	Institut national des hautes études de sécurité

LOA	Location avec option d'achat
LOLF	Loi organique du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
MIINCO	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement
MIS	Mission interservices
MISE	Mission interservices de l'eau
MISSA	Mission interservices de sécurité sanitaire des aliments
OSE	Organisation des services de l'État
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
PIACL	Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité
PIATE	Programme interministériel de l'administration territoriale de l'État
PNE	Programme national d'équipement des préfetures
PPI	Plan particulier d'intervention
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
RADE	Réforme de l'administration départementale de l'État.
RAP	Rapport annuel de performances
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
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIV	Système d'immatriculation des véhicules
SNRS	Service de la navigation Rhône-Saône
SOF	Schéma d'organisation financière
SPSI	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SZSIC	Service de zone des systèmes d'information et de communication
UO	Unité opérationnelle
VIS	<i>Visa Information System</i> (Système européen d'information sur les visas)
VPCA	Programme « Vie politique, culturelle et associative »
WALDEC	Web des associations librement déclarées

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

PARIS

- *Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales* :
 - Mme Bernadette MALGORN, secrétaire générale
 - M. Jean-Paul CELET, sous-directeur de l'administration territoriale, direction de la modernisation et de l'action territoriale
 - M. Éric JALON, sous-directeur des affaires financières, direction de l'évaluation de la performance et des affaires immobilières et financières

LYON

- *Préfecture du Rhône* :
 - M. Jacques GÉRAULT, préfet de la région Rhône-Alpes et du département du Rhône
 - M. Christophe BAY, secrétaire général
 - Mme Myrrhine GROSSI, directrice des moyens et de la logistique
 - Mme Jacqueline LARGE, directrice de la citoyenneté et de l'environnement
 - Mme Michèle TAILLARDAT, directrice des affaires décentralisées
 - Mme Michèle DENIS, directrice de la réglementation
 - M. Didier CARPONCIN, directeur des affaires interministérielles
- *Trésorerie générale* :
 - M. Paul-Henry WATINE, trésorier payeur général
- *Direction régionale et départementale de l'équipement*
 - M. Vincent AMIOT, directeur
 - M. Guy LEVI, directeur délégué départemental
- *Direction régionale et départementale de l'agriculture et de la forêt*
 - M. Hervé PIATON, directeur
 - M. Yves MARCHAL, directeur délégué départemental

- *Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*
– M. Michel DELARBRE, directeur
- *Direction départementale des affaires sanitaires et sociales*
– M. Joël MAY, directeur
- *Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*
– M. Bernard CHOLVY, directeur