



N° 3810

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

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 2012** (n° 3775),

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 au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2011 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 97 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur pour avis. Au moment de la rédaction du présent rapport, la totalité des réponses lui étaient parvenues. Votre rapporteur remercie les services du ministère de l'Intérieur de leur collaboration.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »	7
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT LIÉE AUX ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2012	7
B. LA POURSUITE DES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS.....	10
C. DES PERFORMANCES GLOBALEMENT SATISFAISANTES	12
II. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	18
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS.....	19
1. La répartition des crédits entre les préfetures en 2011	19
2. La répartition des crédits et des effectifs entre les actions du programme en 2012.....	21
B. LA NOUVELLE ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	22
1. La réforme de l'échelon régional	22
2. La réforme de l'échelon départemental.....	24
3. Les cas particuliers de l'Île-de-France et de l'outre-mer.....	27
C. LA DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ	28
1. Le passeport biométrique	28
2. La carte nationale d'identité	29
3. La lutte contre la fraude.....	31
D. L'ÉVOLUTION DES PRÉFECTURES.....	32
1. Les compétences en matière d'immigration et d'intégration.....	32
2. Le système d'immatriculation à vie des véhicules	34
3. La réforme du permis de conduire.....	35
4. Le contrôle de légalité.....	35
5. Les évolutions du corps préfectoral.....	38
E. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS.....	40

III. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	42
A. LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE	42
1. Le financement des partis politiques	42
2. L'organisation des élections	45
<i>a) Les élections cantonales et sénatoriales de 2011</i>	45
<i>b) Les élections présidentielle et législatives de 2012</i>	45
3. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	49
B. LE FINANCEMENT DE LA VIE CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	49
IV. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	50
EXAMEN EN COMMISSION	54
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	66
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	69

MESDAMES, MESSIEURS,

En raison de la crise et de la situation dégradée de nos finances publiques, les dépenses de l'État devraient faire l'objet l'année prochaine d'un ralentissement encore plus marqué qu'en 2011. Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit en effet d'aller au-delà de la norme dite « zéro valeur » consistant à stabiliser en euros courants l'ensemble formé par les crédits du budget général (hors charge de la dette et hors pensions) et les prélèvements sur recettes.

La mission « Administration générale et territoriale de l'État », qui relève du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ⁽¹⁾, est évidemment sollicitée pour participer à cet effort global de maîtrise des dépenses. L'augmentation, par rapport à 2011, des crédits proposés pour 2012 (+ 11,8 % en crédits de paiement) ne s'explique d'ailleurs que par des changements de périmètre et, surtout, par les futures élections présidentielle et législatives, financées par le programme « Vie politique, culturelle et associative ».

Davantage que les années précédentes, le projet de budget de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2012 est marqué par l'incertitude. Le 24 août dernier, avant même le dépôt du projet de loi de finances, le Premier ministre a fait part de sa volonté de réaliser un milliard d'euros d'économies supplémentaires sur les dépenses de l'État ⁽²⁾. Pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État », cela s'est traduit par le dépôt d'un amendement du Gouvernement le jour même de l'examen des crédits en commission élargie, le 7 novembre 2011. Cette participation au « coup de rabot » opéré sur l'ensemble du budget de l'État consiste en une réduction de 8 millions d'euros des autorisations d'engagement du programme « Administration territoriale » et de 500 000 euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ⁽³⁾.

De surcroît, les récents développements de la crise économique et financière, ainsi que la fragilité des prévisions de croissance initialement retenues par le Gouvernement ont conduit le Premier ministre à annoncer, le 7 novembre dernier, de nouvelles mesures d'économies. Les différentes missions du budget de

(1) *Le secrétaire général du ministère, M. Michel Bart, que votre rapporteur a auditionné le 12 octobre 2011, est responsable des trois programmes de la mission.*

(2) *En plus des efforts supplémentaires sur les concours de l'État aux collectivités territoriales (200 millions d'euros) et sur les ressources et fonds de roulement des opérateurs de l'État (194 millions d'euros), une série d'amendements du Gouvernement portant sur les différentes missions aboutit à diminuer de 606 millions d'euros les crédits du budget général (122 millions d'euros de crédits destinés aux opérateurs et 484 millions d'euros de crédits des différents ministères).*

(3) *Voir le compte rendu et l'amendement annexés au présent avis. Compte tenu de son dépôt tardif, cet amendement n'est pas pris en compte dans les développements et tableaux chiffrés qui suivent.*

l'État devraient ainsi être soumises à un nouveau « coup de rabot » de 500 millions d'euros. Pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État », ce nouvel effort devrait, selon le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, prendre la forme d'un « *amendement abaissant de 5 % le plafond du remboursement des dépenses de campagne électorale et les subventions aux partis politiques* »⁽¹⁾.

En dépit de ce contexte difficile, les services déconcentrés de l'État continuent de s'adapter pour faire face à leurs responsabilités et, tout spécialement, pour mettre en œuvre la réforme de l'administration territoriale (RéATe) et la révision générale des politiques publiques (RGPP). Lors de son déplacement dans la région Nord-Pas-de-Calais en octobre dernier, votre rapporteur pour avis a pu mesurer, non seulement l'ampleur des différents défis à relever, mais aussi le très grand dévouement des agents, dont il convient de saluer ici le sens du service public.

(1) Voir le compte rendu de la commission élargie du 7 novembre 2011, annexé au présent avis.

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS ESSENTIELLEMENT LIÉE AUX ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2012

À la fin de l'année dernière, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (n° 2010-1645 du 28 décembre 2010) a fixé des plafonds de crédits pour les années 2011, 2012 et 2013 pour chacune des missions du budget général de l'État.

Pour 2012, ces plafonds intégraient une hausse des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », liée au financement des élections présidentielle et législatives. En 2013, en revanche, les crédits de la mission devraient diminuer et atteindre un niveau inférieur à celui du début de la période de programmation.

PLAFONDS DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE POUR LA MISSION AGTE (en milliards d'euros et à périmètre constant)

	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	2,64	3,02	2,48
Crédits de paiement	2,52	2,76	2,49

Les crédits proposés dans le projet de loi de finances pour 2012 pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (2,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement) respectent globalement la programmation triennale.

En effet, hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » (environ 530 millions d'euros en 2012) et à périmètre constant, les crédits de paiement atteignent 2 200 millions d'euros en 2012, ce qui correspond au montant figurant dans la loi de programmation précitée (2 184 millions d'euros), moyennant un abondement de 5 millions d'euros pour financer le déménagement d'une partie des services de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et un abondement de 10,5 millions d'euros en faveur du nouveau Conseil national des activités privées de sécurité⁽¹⁾. Les autorisations d'engagement connaissent, quant à elle, une évolution supplémentaire par rapport à la loi de programmation : du fait de l'anticipation, dès 2011, de la signature du bail des locaux devant accueillir certains services de l'administration centrale, un montant de 243,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement, initialement programmé pour 2012, n'est finalement plus nécessaire.

(1) Ces deux éléments sont développés ci-après.

CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES POUR LA MISSION AGTE
(en milliards d'euros et à périmètre courant)

	LFI 2011	PLF 2012
Autorisations d'engagement	2,57	2,75
Crédits de paiement	2,45	2,74

Par rapport à 2011, la hausse des crédits de la mission prévue dans le projet de loi de finances pour 2012 (+ 11,8 % en crédits de paiement) s'explique principalement par les prochaines échéances électorales, qui représentent un coût d'environ 330 millions d'euros : au total, les crédits de paiement du **programme « Vie politique, culturelle et associative »** passent de 185 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2011 à 428 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012.

L'ÉVOLUTION PAR PROGRAMME DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
(en millions d'euros)

Programme	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	Variation 2012/2011
Administration territoriale	1 741,2	1 679,8	1 682,4	+ 0,2 %
Vie politique, culturelle et associative	237,1	191,1	430,1	+ 125,1 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	636,7	699,6	632,6	- 9,6 %
Total mission	2 614,9	2 570,5	2 745,1	+ 6,8 %

L'ÉVOLUTION PAR PROGRAMME DES CRÉDITS DE PAIEMENT
(en millions d'euros)

Programme	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	Variation 2012/2011
Administration territoriale	1 759,3	1 653,6	1 659,9	+ 0,4 %
Vie politique, culturelle et associative	244,6	184,8	428,1	+ 131,7 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	635,5	611,2	651,7	+ 6,6 %
Total mission	2 639,4	2 449,6	2 739,7	+ 11,8 %

Les deux autres programmes de la mission connaissent des évolutions beaucoup moins sensibles :

– à près de 1 660 millions d'euros en 2012, les crédits de paiement du **programme « Administration territoriale »**, qui représentent plus de 60 % des crédits de la mission, sont quasiment au même niveau qu'en 2011. Mais cette stabilité globale masque, d'un côté, une légère progression des dépenses de personnel et, de l'autre, une diminution des crédits de fonctionnement et d'investissement ;

– les crédits de paiement du **programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** augmentent de plus de 40 millions d'euros, en très grande partie du fait de changements de périmètre. À structure constante, la hausse est limitée à environ 5 millions d'euros, correspondant aux frais de déménagement liés à la fin du bail de l'immeuble de la rue Nélaton (Paris 15^e) et à l'installation des services qui y sont hébergés dans l'immeuble « Lumière » dans le 12^e arrondissement de Paris.

Par nature de dépenses, les principales évolutions que devraient connaître les crédits de la mission par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 sont ⁽¹⁾ :

– une augmentation globale des **dépenses de fonctionnement** (titre 3) due aux élections prévues en 2012, mais s'accompagnant d'une diminution de 4,4 % (– 7,2 millions d'euros) des dépenses de fonctionnement du programme « Administration territoriale » ;

– pour les **dépenses d'investissement** (titre 5), un recul des autorisations d'engagement (en particulier sur le programme « Vie politique, culturelle et associative ») et une légère progression des crédits de paiement, entièrement imputable aux investissements informatiques (les dépenses d'équipement des préfectures étant, quant à elles, orientées à la baisse) ;

– pour les **dépenses d'intervention** (titre 6), une augmentation sensible des crédits, essentiellement liée aux élections de 2012 du fait du remboursement aux communes des frais occasionnés par l'organisation des scrutins.

L'ÉVOLUTION PAR NATURE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Dépenses...	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012	Variation 2012/2011
de personnel (titre 2)	1 803,1	1 783,0	1 864,4	+ 4,6 %
de fonctionnement (titre 3)	695,3	623,2	693,3	+ 11,2 %
d'investissement (titre 5)	61,7	74,4	73,2	– 1,6 %
d'intervention (titre 6)	98,1	89,9	114,2	+ 27,0 %
Total mission	2 658,2	2 570,5	2 745,1	+ 6,8 %

L'ÉVOLUTION PAR NATURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Dépenses...	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012	Variation 2012/2011
de personnel (titre 2)	1 803,1	1 783,0	1 864,4	+ 4,6 %
de fonctionnement (titre 3)	696,4	508,6	691,0	+ 35,9 %
d'investissement (titre 5)	63,1	72,4	74,3	+ 2,6 %
d'intervention (titre 6)	93,8	85,6	109,9	+ 28,4 %
Total mission	2 656,4	2 449,6	2 739,7	+ 11,8 %

(1) Sur les dépenses de personnel, voir infra, B.

B. LA POURSUITE DES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS

En 2012, le **plafond d'emplois** de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » diminue de 382 équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour s'établir à 33 020 ETPT ⁽¹⁾. Compte tenu des prévisions de départs à la retraite, cette diminution correspond à un taux de non-remplacement de 36 %, soit un niveau inférieur à la règle dite du « un sur deux » (50 %) et, plus encore, aux taux de non-remplacement appliqués à la mission en 2010 (98 %) et en 2011 (83 %) ⁽²⁾.

L'ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA MISSION PAR PROGRAMME (en ETPT)

Programme	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011
Administration territoriale	28 741	28 262	27 809	- 453
Vie politique, culturelle et associative	36	41	41	-
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	4 973	5 099	5 170	+ 71
Total mission	33 750	33 402	33 020	- 382

Par catégories de personnel, la diminution des effectifs en 2012 concerne les corps administratifs et techniques (respectivement - 340 et - 53 ETPT), ainsi que la police nationale (- 19 ETPT). Les emplois de hauts fonctionnaires augmentent de 30 ETPT, en particulier sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », mais cette hausse s'explique presque exclusivement par un changement de nomenclature touchant les hauts fonctionnaires de l'inspection générale de l'administration (IGA), classés jusqu'à 2011 parmi les « personnels administratifs ».

L'ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA MISSION PAR CATÉGORIE (en ETPT)

Catégorie	2011	2012
Hauts fonctionnaires	1 006	1 036
Personnels administratifs	24 736	24 396
Personnels techniques	6 137	6 084
Ouvriers d'État	6	6
Officiers gendarmes	11	11
Sous-officiers gendarmes	6	6
Volontaires gendarmes	7	7
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (police nationale)	36	31
Corps d'encadrement et d'application (police nationale)	64	50
Personnels des cultes	1 393	1 393
Total mission	33 402	33 020

(1) Il s'agit d'un plafond indicatif, les plafonds d'emplois étant juridiquement fixés par ministère (article 36 du présent projet de loi de finances).

(2) En 2011, les suppressions d'emploi se sont élevées à 767 ETPT pour 927 départs à la retraite prévus.

En 2012, la diminution des effectifs de la mission pèsera sur le seul programme « Administration territoriale » (– 453 ETPT), qui a déjà connu 2 107 suppressions d’emplois entre 2009 et 2011.

À l’inverse, le plafond d’emplois du programme « Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur » augmente de 71 ETPT sous l’effet notamment du transfert des contractuels des bureaux des cabinets ministériels (auparavant rattachés au programme « Police nationale »), tandis que le plafond du programme « Vie politique, culturelle et associative » est stable (41 ETPT, correspondant aux emplois de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques).

En dépit de la diminution du nombre des emplois autorisés, les **dépenses de personnel** (titre 2) de la mission « Administration générale et territoriale de l’État » devraient progresser l’année prochaine, passant de 1 783 millions d’euros en 2011 à 1 864,4 millions d’euros en 2012 (+ 4,6 %).

Là encore, l’essentiel de la hausse s’explique par le calendrier électoral, qui conduit à plus que quadrupler les crédits de personnel du programme « Vie politique, culturelle et associative ». Ceux-ci s’établiraient en 2012 à plus de 78 millions d’euros, dont 74,8 millions d’euros d’indemnités pour travaux supplémentaires et pour mise sous pli de la propagande électorale. Ce sont donc les élections de 2012 qui expliquent que la mission « Administration générale et territoriale de l’État » tranche avec le reste du budget de l’État, qui connaît pour la première fois depuis 1945 une diminution de sa masse salariale (– 0,2 milliard d’euros sur le titre 2 hors pensions).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL PAR PROGRAMME

(y compris pensions, en millions d’euros)

	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011
Administration territoriale	1 435,9	1 450,6	+ 1,0%
Vie politique, culturelle et associative	18,2	78,1	+ 328,4%
Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur	328,8	335,8	+ 2,1%
Total mission	1 783,0	1 864,4	+ 4,6%

L’évolution des dépenses de personnel des deux autres programmes de la mission est beaucoup plus mesurée : + 1 % pour le programme « Administration territoriale » et + 2,1 % pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur ».

En dehors des dépenses liées aux élections, et en l’absence de revalorisation du point d’indice de la fonction publique depuis le 1^{er} juillet 2010, les principaux facteurs d’évolution de la masse salariale en 2012 sont, à la baisse, les suppressions d’emplois (– 16,7 millions d’euros) et le glissement-vieillesse-

technicité (GVT, - 11,5 millions d'euros)⁽¹⁾ et, à la hausse, les mesures catégorielles (+ 11,9 millions d'euros). Ces dernières incluent la poursuite de la politique de requalification des personnels administratifs, l'application du nouvel espace statutaire (NES) pour les personnels de catégorie B (étendu en 2012 aux agents de la filière technique) et la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats (PFR).

C. DES PERFORMANCES GLOBALEMENT SATISFAISANTES

D'une manière générale, les résultats des indicateurs de performances de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (récapitulés dans les trois tableaux ci-après) dessinent une tendance de moyen terme à l'amélioration de l'efficacité de la dépenses budgétaire.

Pour le **programme « Administration territoriale »**, les principaux progrès concernent :

– l'indicateur des taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à plan particulier d'intervention, ce taux étant passé de 64 % en 2007 à une prévision actualisée de 85 % pour 2011. À compter de cette année, le programme s'enrichit d'un indicateur supplémentaire renseignant sur la proportion de préfectures ayant activé leur centre opérationnel départemental au moins douze jours dans l'année ;

– l'indicateur de délai moyen de délivrance des passeports biométriques, qui passe de douze jours et demi en 2009 à huit jours en 2010, puis à sept jours à partir de cette année. En revanche, afin de ne pas nuire à la lutte contre la fraude, le délai cible de délivrance des certificats d'immatriculation (ex-« cartes grises »), qui avait été réduit de moitié entre 2009 et 2010, reste désormais fixé à trois jours ;

– l'indicateur relatif à la proportion d'actes transmis aux préfectures *via* l'application informatique ACTES, ce taux passant de moins de 3 % en 2007 à 20 % en 2011 et à 24 % en 2012.

En sens inverse, d'autres évolutions sont moins favorables :

– le taux des actes retirés ou réformés après une intervention précontentieuse de la préfecture a sensiblement chuté en 2010 pour atteindre 53,7 %, à comparer à près de 60 % en 2009. À 58 %, la prévision actualisée pour 2011 est elle-même en net retrait par rapport à la prévision initiale de 62 %, objectif renvoyé à l'année 2013 ;

(1) Le GVT est le solde de deux composantes, l'une majorant la masse salariale (effet de carrière lié aux avancements individuels ou « GVT positif »), l'autre l'allégeant (effet de noria ou « GVT négatif », lié aux remplacements des agents quittant la fonction publique par des entrants moins bien rémunérés, car en début de carrière).

– le délai moyen d’instruction par les préfectures des dossiers d’installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE) et des dossiers « loi sur l’eau »⁽¹⁾ a nettement augmenté en 2010 (340 jours, après 329 jours en 2009), ce qui conduit à réviser à la baisse l’objectif de moyen terme (320 jours en 2013).

Il convient par ailleurs de signaler que l’indicateur portant sur le taux de plans de prévention des risques naturels approuvés est supprimé dans le projet annuel de performances pour 2012, du fait de sa redondance avec un indicateur associé au programme « Préventions des risques » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». Lui est substitué un indicateur portant sur le taux d’élaboration de plans communaux de sauvegarde (PCS) pour les communes soumises à obligation légale. Le taux visé est de 35 % en 2011, 45 % en 2012 et 60 % en 2013. Dès lors que ce nouvel indicateur mesure moins l’efficacité de la dépense qu’une simple activité des services préfectoraux, le projet annuel de performances prend le soin de préciser qu’il s’agit de *« privilégier l’émergence d’organisations communales de qualité, plutôt que la réalisation de plans peu opérationnels visant uniquement à justifier du respect d’une obligation légale »*.

Une autre modification prévue pour 2012 concerne l’indicateur relatif au nombre de sites labellisés ou certifiés au titre d’ *« actions de modernisation et de qualité »* (« Qualipref », charte « Marianne », etc.), qui est désormais consacré aux seules préfectures. Dans les prochains documents budgétaires, cet indicateur renseignera en outre sur le nombre de préfectures simplement engagées dans une démarche de labellisation ou de certification.

Pour votre rapporteur pour avis, d’autres évolutions du dispositif de mesure de la performance doivent être envisagées, afin de rendre compte de la coordination des politiques de l’État assurée par les préfets et de mesurer les progrès dans la mutualisation des fonctions support dans les services déconcentrés.

Lors de son déplacement auprès des services déconcentrés du Nord-Pas-de-Calais, votre rapporteur pour avis a constaté que les indicateurs de performances étaient, dans leur principe, relativement bien acceptés. La lourdeur de leur renseignement est néanmoins souvent soulignée, du fait du nombre de saisies de données à effectuer et de la complexité de certains indicateurs – d’autant qu’aux indicateurs nationaux du programme s’ajoutent les indicateurs propres aux BOP, ainsi que les divers tableaux de bord et quantifications statistiques spécifiques à chaque service.

Les indicateurs de performances du **programme « Vie politique, culturelle et associative »** appellent moins de remarques :

(1) Article L. 214-1 du code de l’environnement.

– le délai de traitement des comptes des partis politiques par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques demeure fixé à cinq mois depuis 2009, conformément à l’objectif cible ;

– pour des raisons développées ci-après ⁽¹⁾, le coût des élections présidentielle et législatives de 2012 sera supérieur à celui de 2007 ;

– la proportion des demandes de reconnaissance d’utilité publique des associations traitées en moins de six mois passerait de 98,2 % en 2010 à 90 % en 2011 et 95 % en 2012. Ce recul doit néanmoins être relativisé, compte tenu de la nette tendance à l’amélioration observée ces dernières années, ce taux s’établissant à seulement 50 % en 2005.

L’analyse de la performance des différentes fonctions support assurées par le **programme « Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur »** est rendue particulièrement malaisée par l’évolution des indicateurs concernés, dont les modalités de calcul ou, plus encore, le champ d’application varient d’une année sur l’autre. D’une manière générale, il apparaît cependant que :

– la gestion des ressources humaines ne connaît pas d’évolution notable. Le ratio gérants/gérés reste stable, l’emploi de personnes handicapés n’augmente pas significativement et, si le taux de couverture des besoins de formation lors des prises de poste diminue en 2011, c’est en raison d’un élargissement du périmètre de l’indicateur (qui s’étend désormais au-delà du seul secrétariat général du ministère) ;

– l’amélioration de l’« *efficacité informatique* » semble rencontrer ses limites, ainsi qu’en témoigne le maintien à un niveau élevé en 2011 du nombre d’heures d’indisponibilité du réseau intranet du ministère (13 heures 30 par mois) et des applications (36 heures par mois) ;

– la gestion immobilière enregistre plusieurs progrès, même si le taux d’opérations livrées cette année dans les délais prévus est revu à la baisse (à 52 %, au lieu de 71 % attendu dans le projet de loi de finances pour 2011).

Enfin, le délai moyen de publication des textes d’application des lois s’est élevé à onze mois en 2010 et devrait atteindre dix mois en 2011, résultats encore très éloignés de l’objectif cible de six mois qui avait été fixé dans la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l’application des lois. Votre rapporteur note cependant que cet objectif n’est plus quantifié dans la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, laquelle se contente de mentionner un « *délai raisonnable* » d’application des lois.

(1) Voir infra, III, A, 2, b.

**TABLEAU DES PERFORMANCES DE LA MISSION
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE

Indicateur	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Action 1 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens						
Objectif : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale						
Taux de plans de prévention des risques naturels approuvés	70 %	68 %	72 %	Supprimé	Supprimé	–
Taux d'élaboration des plans communaux de sauvegarde pour les communes soumises à obligation légale (nouvel indicateur PLF 2012)	–	–	–	35 %	45 %	60 %
Taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités	94 %	91 %	91,5 %	96 %	96 %	98 %
Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires (PPI)	72 %	78 %	83,5 %	85 %	90 %	90 %
Taux de préfectures ayant activé leur centre opérationnel départemental au moins 12 jours dans l'année (nouveau sous-indicateur PLF 2012)	–	–	–	80 %	100 %	100 %
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 détectés par les préfectures	–	–	8 839	8 000	8 000	8 500
Délais moyens de délivrance des titres (nouvel indicateur PLF 2009) :						
cartes grises par l'ANTS (nouvel indicateur PLF 2010)	–	6 jours	3 jours	3 jours	3 jours	3 jours
passesports biométriques (nouvel indicateur PLF 2010)	–	12,5 jours	8 jours	7 jours	7 jours	7 jours
Action 3 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales						
Objectif : moderniser et rationaliser le contrôle de légalité						
Taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture	94 %	93 %	91 %	94 %	96 %	97 %
Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture	59 %	59,72 %	53,66 %	58 %	60 %	62 %
Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES	5,45 %	10 %	15,6 %	20 %	24 %	28 %
Action 5 : Animation du réseau des préfectures et des représentations de l'État outre-mer						
Objectif : améliorer la coordination des actions interministérielles						
Délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau	339 jours	329 jours	340 jours	325 jours	325 jours	320 jours
Objectif : développer les actions de modernisation et de qualité						
Nombre de sites certifiés ou labellisés	34	34	37	Supprimé	Supprimé	–
Taux de préfectures certifiées ou labellisées (nouvel indicateur PLF 2012)	–	–	23 %	31 %	55 %	100 %

PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Indicateur	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Action 2 : Organisation des élections						
Objectif : organiser les élections au meilleur coût						
Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales :						
Municipales	2,57					
Cantoniales	2,74			3,57		
Sénatoriales	0,15			0,13		
Européennes (dont part du coût de la propagande par électeur)		2,48 (1,65)				
Régionales (dont part du coût de la propagande par électeur)			3,64 (2,37)			
Présidentielles (dont part du coût de la propagande par électeur)					4,96 (3,08)	
Législatives (dont part du coût de la propagande par électeur)					3,85 (1,99)	
Action 4 : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques						
Objectif : réduire les délais de publication au Journal officiel des comptes des partis et groupements politiques						
Délai de traitement des comptes (en mois)	4,5	5	5	5	5	5
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	94 %	93 %	98,2 %	90 %	95 %	100 %

PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

Indicateur	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Action 1 : État-major						
Objectif : Optimiser la fonction juridique du ministère						
Délai moyen de publication des textes d'application des lois (nouvel indicateur PLF 2011)	-	-	11 mois	10 mois	6 mois	6 mois
Actions 3, 4 et 5 : Système d'information et de communication ; Pilotage des ressources humaines ; Affaires financières et immobilières						
Objectif : rendre la gestion efficiente						
Efficience de la gestion des ressources humaines :						
Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste	78 %	78,14 %	79,2 %	72,5 %	75 %	77,5 %
Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines	1,6 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %
Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi de personnes handicapées	5,70 %	5,89 %	5,89 %	5,94 %	5,96 %	6,05 %
Efficience informatique et bureautique :						
Ratio d'efficience bureautique (en euros par poste)	312	404	525	520	510	500
Nombre de postes bureautiques	213 870	205 325	189 285	186 734	186 874	186 874
Nombre d'heures d'indisponibilité du réseau général de transport	17 h 48	12 h 51	14 h 17	13 h 30	13 h	13 h
Nombre d'heures d'indisponibilité des applications	40 h 15	25 h 58	24 h 04	36 h	28 h	26 h
Efficience immobilière :						
Taux de livraisons dans les délais prévus	75 %	85 %	62 %	52 %	67 %	75 %
Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu (en % du nombre d'opérations)	88 %	90 %	62 %	76 %	80 %	90 %
Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu (en % du coût des opérations)	96 %	91 %	78 %	83 %	85 %	90 %
Ratio Surface utile brute (SUB)/Surface hors œuvre nette (SHON)	86 %	-	41,5 %	73 %	73 %	73 %
Ratio Surface utile nette/Poste de travail (en m ² par poste)	-	-	8,60	8,53	8,72	9
Ratio entretien courant/ SUB (en euros par m ²)	23	-	13,92	14,47	14,47	14
Ratio entretien lourd/SUB (en euros par m ²)	68	-	11,79	10,26	9,65	10
Effectifs (en ETPT)	11 483	-	276 603	275 783	273 891	271 462
Coût des travaux structurants (en euros)	1 415 886	-	52 599 311	22 783 463	6 843 603	7 000 000

II. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

En 2012, le programme « Administration territoriale » doit bénéficier de 1 682,4 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de 1 659,9 millions d’euros de crédits de paiement.

La légère progression par rapport aux crédits votés en 2011 (+ 0,2 % en autorisations d’engagement et + 0,4 % en crédits de paiement) est entièrement imputable à l’évolution des **dépenses de personnel**. Ces dernières augmentent en effet de 14,7 millions, du fait principalement de la progression des charges de pensions (+ 21,7 millions d’euros) et du recul des crédits de rémunérations (– 7,7 millions d’euros).

CRÉDITS DU PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE PAR TITRE (2010-2012)

(en millions d’euros)

Titre	Autorisations d’engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012	2012/ 2011	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011
Titre 2	1 437,3	1 435,9	1 450,6	+ 1,0 %	1 437,3	1 435,9	1 450,6	+ 1,0 %
Titre 3	250,4	189,2	178,5	– 5,7 %	250,5	163,1	155,9	– 4,4 %
Titre 5	45,4	54,6	53,4	– 2,2 %	45,7	54,6	53,4	– 2,2 %
Total	1 733,1	1 679,8	1 682,4	+ 0,2 %	1 733,5	1 653,6	1 659,9	+ 0,4 %

Fixé à titre indicatif, le **plafond d’emplois** du programme « Administration territoriale » s’établit à 27 809 ETPT, soit une diminution de 453 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Cette diminution s’explique essentiellement par le non-remplacement de départs à la retraite en 2011 et en 2012 : environ 365 emplois seraient supprimés à ce titre.

Ces suppressions d’emplois sont cependant moindres que ce que prévoyait initialement la programmation triennale (2011-2013), 110 emplois ayant été sauvegardés pour permettre la mise en œuvre du nouveau dispositif de délivrance des titres de séjour aux étrangers (AGDREF 2), qui se traduira par un transfert aux préfectures de certaines tâches aujourd’hui assurées par les communes. Les suppressions d’emplois prévues en 2012 sur le programme « Administration territoriale » sont également inférieures à celles pratiquées les années précédentes, 2 107 emplois ayant été supprimés entre 2009 et 2011. Par ailleurs, les transferts en provenance de programmes d’autres missions conduisent à un gain de 24 ETPT pour le programme « Administration territoriale » en 2012.

L’évolution des **crédits de fonctionnement** proposée en 2012 porte la marque de l’engagement du Gouvernement consistant à réduire de 10 % ce type de dépense durant la période 2010-2013. Les dépenses de fonctionnement du programme « Administration territoriale » diminueraient ainsi de 7,2 millions d’euros en crédits de paiement (– 4,4 %), annonçant une série de nouvelles

mesures d'économies (externalisation des fonctions logistiques et immobilières, substitution de systèmes de vidéosurveillance à des gardes statiques, etc.), tout en intégrant un transfert de crédits (5,5 millions d'euros) au bénéfice du programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » créé en 2011 sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Votre rapporteur pour avis rappelle que ce programme vise à couvrir les besoins de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles et les besoins d'entretien immobilier (loyers et charges immobilières) de l'ensemble des services déconcentrés de l'État.

Quant aux **dépenses d'investissement**, elles diminuent de 1,2 million d'euros (-2,2 %) en 2012, au détriment en particulier du programme national d'équipement immobilier des préfetures, qui bénéficierait de 41,5 millions d'euros en 2012, après 42,9 millions d'euros en 2011.

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS

1. La répartition des crédits entre les préfetures en 2011

Comme les années précédentes, la répartition des crédits entre les différentes préfetures s'est effectuée en 2011 sur une base régionale. Le tableau ci-après récapitule les crédits et les plafonds d'emplois notifiés en début d'exercice.

LES DOTATIONS DES PRÉFETURES EN 2011

Régions	Population INSEE au 1 ^{er} janvier 2008 (sauf cas particulier COM)	Plafond d'emplois 2011 initial notifié (en ETPT)	Densité des agents de préfeture (nombre d'agents pour 10.000 habitants)	Dotation notifiée au 1 ^{er} janvier 2011 (en euros)	Dotation / habitant (en euros)
Alsace	1 869 627	734	3,93	37 412 960	20,01
Aquitaine	3 264 490	1 277	3,91	66 092 599	20,25
Auvergne	1 383 828	734	5,30	37 632 486	27,19
Basse-Normandie	1 511 485	660	4,37	33 651 987	22,26
Bourgogne	1 690 421	810	4,79	41 994 471	24,84
Bretagne	3 249 767	1 106	3,40	58 510 796	18,00
Centre	2 602 432	1 213	4,66	62 894 600	24,17
Champagne-Ardenne	1 376 064	761	5,53	37 676 044	27,38
Corse	308 112	325	10,55	17 354 171	56,32
Franche-Comté	1 200 269	679	5,66	35 039 024	29,19
Haute-Normandie	1 866 828	671	3,59	34 456 566	18,46
Île-de-France	11 802 493	4 124	3,49	216 013 753	18,30
Languedoc-Roussillon	2 637 077	1 143	4,33	59 618 737	22,61
Limousin	762 753	480	6,29	24 289 487	31,84
Lorraine	2 400 857	1 071	4,46	56 525 450	23,54
Midi-Pyrénées	2 918 483	1 470	5,04	77 311 489	26,49

Régions	Population INSEE au 1 ^{er} janvier 2008 (sauf cas particulier COM)	Plafond d'emplois 2011 initial notifié (en ETPT)	Densité des agents de préfecture (nombre d'agents pour 10,000 habitants)	Dotation notifiée au 1 ^{er} janvier 2011 (en euros)	Dotation / habitant (en euros)
Nord-Pas-de-Calais	4 093 568	1 263	3,09	63 836 752	15,59
Pays de la Loire	3 612 856	1 271	3,52	65 978 498	18,26
Picardie	1 953 654	816	4,18	41 477 994	21,23
Poitou-Charentes	1 806 432	808	4,47	41 959 286	23,23
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	4 964 834	1 972	3,97	101 886 641	20,52
Rhône-Alpes	6 267 485	2 258	3,60	114 715 154	18,30
Guadeloupe	408 299	301	7,37	17 622 490	43,16
Guyane	221 178	228	10,31	13 850 653	62,62
Martinique	403 795	284	7,03	16 355 498	40,50
Réunion	817 001	341	4,17	21 842 453	26,73
Saint-Pierre-et-Miquelon	6 290	53	84,26	3 815 222	606,55
Mayotte	186 729	226	12,10	9 974 739	53,42
Nouvelle-Calédonie	291 782	229	7,84	17 460 388	59,84
Polynésie Française	264 736	295	11,14	21 986 233	83,05
TAAF	sans objet	24	sans objet	2 080 804	sans objet
Wallis et Futuna	14 231	42	29,51	4 692 546	329,74

Source : ministère de l'Intérieur.

Par rapport à 2010, le plafond d'emplois notifié pour l'année 2011 a été en baisse dans toutes les régions de métropole, ainsi que dans les collectivités d'outre-mer (à l'exception de Wallis-et-Futuna, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, dont le plafond est demeuré inchangé).

Comme les années précédentes, il est possible de constater des écarts significatifs dans la densité d'agents par habitant. En réponse au questionnaire de votre rapporteur pour avis, le ministère de l'Intérieur a indiqué, d'une part, que certaines « missions ne sont pas corrélées au nombre d'habitants. À titre d'exemple, l'activité en matière de contrôle de légalité dépend avant tout du nombre de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale dans le département » et, d'autre part, que « l'analyse des écarts d'efficience (rapport entre les effectifs et l'activité réalisée) est au cœur de l'allocation des moyens entre budgets opérationnels de programme (BOP) et au sein des BOP : elle constitue un critère croissant de modulation de la réduction des emplois à ces deux niveaux d'arbitrage ». En outre, un « rebasage » des plafonds d'emplois a été décidé pour quatre régions (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Bretagne), qui bénéficieront en conséquence d'une moindre diminution de leurs effectifs.

Il reste que la densité d'agents par habitant ne saurait être abaissée sans limite, sauf à compromettre les missions de préfectures, ne serait-ce qu'au regard de leur capacité d'accueil du public. Récemment, M. Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), a

souligné que « dans certaines préfectures ou sous-préfectures, on est arrivé, en termes de réduction d'effectifs, à la limite au-delà de laquelle certaines missions ne peuvent plus être remplies »⁽¹⁾. Dans le même sens, lors de son déplacement dans le Nord-Pas-de-Calais, votre rapporteur pour avis a pu mesurer l'inquiétude grandissante de certains gestionnaires publics quant aux moyens qui leur seront alloués pour mettre en œuvre les politiques publiques dont ils ont la charge.

2. La répartition des crédits et des effectifs entre les actions du programme en 2012

Pour 2012, les **crédits alloués aux différentes actions** du programme « Administration territoriale » connaissent des évolutions différenciées :

– l'ensemble des crédits de paiement de l'action « **Pilotage territorial des politiques gouvernementales** » augmentent par rapport à 2011, en particulier en matière de dépenses de fonctionnement (dépenses courantes, frais liés aux locaux, actions de mutualisation, etc.) ;

– les crédits de paiement de l'action « **Coordination de la sécurité des personnes et des biens** » et, plus encore, de l'action « **Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres** » augmentent globalement par rapport à 2011, mais sous le seul effet de la progression des dépenses de personnel (les crédits de fonctionnement et d'investissement étant, au contraire, orientés à la baisse) ;

– les crédits de paiement des actions « **Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales** » et « **Animation du réseau, soutien au service des préfectures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'État à l'outre-mer** » diminuent en 2012 de, respectivement, 2,4 % et 0,3 %. On relèvera en particulier l'évolution des crédits de fonctionnement de l'action dédiée au contrôle de légalité, qui baissent de 13,2 % (– 2,1 millions d'euros).

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE PAR ACTION (2010-2012)

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			
	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011
Sécurité des personnes et des biens	256,5	256,8	256,3	– 0,2 %
Identité, nationalité et délivrance de titres	669,1	651,2	657,9	+ 1,0 %
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités	199,5	191,4	186,2	– 2,7 %
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	483,1	469,7	471,6	+ 0,4 %
Animation du réseau et soutien	124,8	110,8	110,4	– 0,4 %

(1) Cité dans le rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, n° 3797, octobre 2011, p. 90.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE
PAR ACTION (2010-2012)**

(en millions d'euros)

Action	Crédits de paiement			
	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011
Sécurité des personnes et des biens	256,6	252,7	253,0	+ 0,1 %
Identité, nationalité et délivrance de titres	669,3	640,3	648,8	+ 1,3 %
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités	199,6	188,4	183,9	- 2,4 %
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	483,3	461,6	464,0	+ 0,5 %
Animation du réseau et soutien	124,8	110,5	110,1	- 0,4 %

Du point de vue des **effectifs**, l'effort de réduction porte sur chacune des actions du programme, à l'exception de l'action « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres ». Pour cette dernière, la plus dotée en emplois, les effectifs prévus passent de 11 319 ETPT en 2011 à 12 132 ETPT en 2012, en raison principalement de diverses corrections techniques, du transfert d'agents des anciennes directions départementales des affaires sociales (DDASS) aux services de l'immigration et de l'intégration mis en place dans les préfectures (23 ETPT) et des 110 emplois supplémentaires alloués pour la mise en œuvre du nouveau système d'information de délivrance des titres de séjour aux étrangers (AGDREF 2).

L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME VENTILÉS PAR ACTION *(en ETPT)*

Action	Plafond 2010	Plafond 2011	Plafond 2012	2012/2011
Sécurité des personnes et des biens	4 582	4 531	4 394	- 3,0 %
Identité, nationalité et délivrance de titres	11 706	11 319	12 132	+ 7,2 %
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités	3 538	3 391	2 993	- 11,7 %
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	8 390	8 205	7 486	- 8,8 %
Animation du réseau et soutien	823	816	804	- 1,5 %

B. LA NOUVELLE ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Avec l'application de la réforme de l'administration territoriale à l'outre-mer, l'année 2011 a consacré l'achèvement de la réforme sur l'ensemble du territoire national.

1. La réforme de l'échelon régional

La réforme de l'administration territoriale (RéATe), dont les lignes directrices avaient été fixées par une circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008, a été progressivement mise en place à compter de l'année 2009.

La **mutualisation à l'échelon régional des directions d'administration** a donné lieu à l'adoption de plusieurs décrets destinés à préciser l'organisation et les attributions des directions régionales :

– décret n° 2008-1406 du 19 décembre 2008 pour les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;

– décret n° 2009-235 du 27 février 2009 pour les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;

– décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 pour les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;

– décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 pour les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;

– décret n° 2010-130 du 11 février 2010 pour les directions interrégionales de la mer (DIRM) ;

– décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 pour les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;

– décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 pour les directions régionales aux affaires culturelles (DRAC).

Pour chacune de ces directions régionales, l'objectif poursuivi est commun : exercer leurs missions sous l'autorité du préfet de région et sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département pour les missions relevant de sa compétence. L'organisation retenue est à chaque fois similaire : une direction régionale et des unités territoriales.

En ajoutant à ces nouvelles directions les agences régionales de santé (ARS)⁽¹⁾, ce sont huit entités régionales qui se sont substituées à une vingtaine auparavant.

S'agissant des directions régionales et départementales des finances publiques (décret n° 2009-707 du 16 juin 2009), le regroupement des directions des services fiscaux et des trésoreries générales doit intervenir d'ici au 31 décembre 2012.

Enfin, le rôle du préfet de région a été renforcé par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010. D'une part, le préfet de région « *a autorité sur les préfets de département* », sauf dans les domaines du droit des étrangers, de la police administrative et du contrôle de légalité sur les collectivités territoriales. D'autre

(1) Les ARS sont des établissements publics administratifs créés par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires et par le décret n° 2010-336 du 31 mars 2010.

part, le préfet de région peut « évoquer, par arrêté et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département ».

Ce décret de 2010 constitue cependant moins une rupture qu'une prolongation de la tendance au renforcement de l'échelon régional suivie ces dernières années et dont témoignent par exemple l'évolution du rôle du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) et du comité de l'administration régionale (CAR), qui tendent à devenir de véritables organes de pilotage et d'arbitrage.

2. La réforme de l'échelon départemental

Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux **directions départementales interministérielles (DDI)** est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Ce texte a prévu :

– dans les départements les moins peuplés (moins de 400 000 habitants), une organisation à deux DDI, à savoir **une direction des territoires (DDT)**⁽¹⁾ et une **direction de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)**. Les DDT ont repris les compétences des directions départementales de l'équipement (DDE), des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Les DDCSPP ont repris les compétences des directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS), des affaires sanitaires et sociales (DDASS) en matière d'affaires sociales, des unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (UDCCRF) et des services vétérinaires ;

– dans les départements les plus peuplés (plus de 400 000 habitants), une organisation à trois DDI, à savoir une **direction des territoires (DDT)**⁽²⁾, une **direction de la cohésion sociale (DDCS)**, et une **direction de la protection des populations (DDPP)**. Les DDCS ont repris les compétences des directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) et des affaires sanitaires et sociales (DDASS) en matière d'affaires sociales. Les DDPP ont repris les compétences des services vétérinaires et des unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (UDCCRF).

La liste des départements (hors Île-de-France) comprenant trois DDI est fixée en annexe au décret du 3 décembre 2009 précité. Elle comprend 42 départements : Ain, Aisne, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Calvados,

(1) Dans les départements du littoral, des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) intègrent également les compétences des anciennes directions départementales des affaires maritimes (DDAM).

(2) Ou, dans les départements du littoral, une DDTM (voir note précédente).

Charente-Maritime, Côte d'Or, Côtes d'Armor, Drôme, Eure, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Indre-et-Loire, Isère, Loire, Loire-Atlantique, Loiret, Maine-et-Loire, Manche, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Moselle, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Rhône, Saône-et-Loire, Sarthe, Haute-Savoie, Seine-Maritime, Somme, Var, Vaucluse, Vendée et Vienne.

Outre les DDI, l'administration de l'État dans le département comprend une direction des finances publiques ainsi qu'une inspection d'académie et des services de la sécurité publique.

La mise en place des DDI a constitué un changement de grande ampleur, du fait du regroupement d'agents provenant de différents ministères au sein de la même direction. Comme votre rapporteur pour avis a pu le constater cette année dans le Nord-Pas-de-Calais, le défi consiste aujourd'hui à faire émerger une « culture commune » dans des services encore marqués par les logiques et les pratiques propres à chaque ministère.

Ainsi, en matière de systèmes d'information, un enjeu souvent évoqué est le développement d'applications métiers qui puissent être communes aux différents agents d'une même direction ou, à tout le moins, compatibles entre elles.

L'exemple le plus prégnant concerne néanmoins **la gestion des agents des nouvelles DDI**. Placés en position normale d'activité⁽¹⁾, les agents continuent d'appartenir aux différents corps statutaires dont ils sont issus et à relever d'une gestion ministérielle. Quoique préexistantes, les différences statutaires, qui se traduisent dans les indices, les dispositifs indemnitaires ou encore les régimes de congés, apparaissent de manière plus flagrante lorsque les agents sont regroupés en une même direction et dans des locaux communs.

Afin d'y remédier et de faire converger les différentes règles et pratiques, une charte de gestion des ressources humaines (GRH) des DDI a été publiée le 5 janvier 2010, sous l'impulsion de la DGAFP. Celle-ci vise notamment à harmoniser les règles de gestion du temps de travail (cycles de travail, régimes d'horaires variables, dispositifs d'astreinte), à rénover le dialogue social et à rapprocher les règles applicables en matière d'action sociale.

Ce chantier n'en est cependant qu'à ses débuts et la convergences des règles de GRH demeure très largement théorique. Elle est d'autant plus délicate à mettre en œuvre qu'une harmonisation « par le haut » – laquelle paraît être la

(1) Cette position, régie par le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État, permet à un fonctionnaire appartenant à un corps d'administration centrale de travailler dans tous les services déconcentrés et établissements publics de l'État sans devoir au préalable se soumettre à une procédure de changement de corps s'il continue à exercer les fonctions afférentes à son grade. En demeurant dans son corps d'origine, le fonctionnaire conserve ses avantages statutaires, notamment ses droits à l'avancement. Il est, en revanche, rémunéré par l'administration qui l'emploie, laquelle assure également sa gestion de proximité (congés, cumuls d'activités, etc.).

seule voie acceptable – est nécessairement compliquée par la situation budgétaire actuelle.

La gestion des ressources humaines est également rendue difficile par les obstacles à la **mobilité des agents**, obstacles exacerbés dans le contexte de diminution des moyens et des effectifs. En pratique, les incertitudes sur le niveau des prochains plafonds d'emplois conduisent les services à se montrer réticents à se séparer de leurs agents et même à laisser vacants, ne serait-ce que provisoirement, certains emplois. Les consignes nationales de « saturation » des plafonds d'emplois, qui visent à optimiser les moyens par une réduction des vacances de postes, empêchent d'ailleurs les gestionnaires de dégager des marges de manœuvre. Cette problématique des freins à la mobilité des agents est d'autant plus marquée au niveau départemental que, du fait de la RéATe, l'échelon régional est souvent jugé plus attractif.

Si plusieurs mesures ont été prises pour faciliter la mobilité, celles-ci sont encore loin de procurer tous leurs fruits.

Il en va ainsi du processus de fusion des corps de la filière administrative, qui s'est achevé le 1^{er} janvier 2010, dont l'effet bénéfique est contrecarré par la réduction des effectifs du programme « Administration territoriale » (environ 700 ETP chaque année depuis 2009), qui restreint mécaniquement l'offre des postes proposés à la mutation. D'ailleurs, le « ratio de fluidité » (nombre de mutations rapporté aux effectifs totaux) des agents des préfectures est de 2 % en 2010 et de 1 % au premier semestre 2011, soit les taux les plus faibles de toutes les catégories de personnel du ministère de l'Intérieur.

Au niveau déconcentré, des plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH ont été placées auprès des SGAR. Elles ont pour mission de développer la mobilité et la gestion personnalisée des compétences, notamment par des bourses régionales d'emplois disponibles, par la mutualisation des offres de formation des différents ministères et par la généralisation des conseillers mobilité-carrière. Dans le Nord-Pas-de-Calais, région préfiguratrice de ce dispositif dès septembre 2008, votre rapporteur pour avis a pu mesurer tout l'intérêt de la plate-forme RH, mais ses marges de manœuvre apparaissent souvent trop réduites, en raison de la prédominance des logiques ministérielles de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, pour faciliter la gestion des mobilités interministérielles tout en garantissant la maîtrise de la masse salariale et le respect des plafonds d'emplois, un dispositif dit de « compensation un pour un » a vu le jour au printemps 2011. Il s'agit, par programme et par catégorie de personnel, d'équilibrer les entrées et les sorties d'effectifs, dans un premier temps au niveau régional, puis, si la compensation s'avère impossible, au niveau national. Toutefois, le périmètre d'application de ce nouveau dispositif – les seules DDI et, désormais, les DRAC et leurs unités territoriales – est beaucoup trop restreint pour permettre un réel développement de la mobilité. À titre d'exemple, dans la région

Nord-Pas-de-Calais, aucune mobilité n'a encore pu se concrétiser grâce à ce mécanisme.

Enfin, la réorganisation de l'administration de l'État dans le département s'accompagne d'un programme de **mutualisation des fonctions support** entre les différents services des préfetures et les directions départementales interministérielles.

En matière immobilière, c'est le préfet de région qui valide les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) présentés en CAR par les préfets de département. Selon le Gouvernement, les schémas arrêtés en 2009 doivent permettre, à un horizon de quatre ans, de réduire d'un tiers le nombre d'implantations et de 15 % (- 500 000 m²) la surface utile nette de bureaux occupés. Cette politique immobilière est théoriquement autofinancée, environ 85 % du montant des cessions des biens domaniaux revenant aux SPSI, mais des crédits supplémentaires sont parfois nécessaires compte tenu de l'ampleur des opérations. En 2012, la régionalisation des crédits s'étendra également à l'entretien des bâtiments dont l'État est propriétaire ⁽¹⁾.

S'agissant des autres fonctions support (centralisation des achats, traitement du courrier, communications téléphoniques, archivage, etc.), des programmes de mutualisation au niveau déconcentré existent également, mais se heurtent à de nombreuses contraintes techniques, juridiques ou budgétaires. À titre d'exemple, en matière de fonctionnement courant, le programme interministériel « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », créé en 2011 sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » voit son champ d'action limité aux seules DDI, excluant ainsi les mutualisations avec les préfetures. Plus généralement, les mutualisations des moyens courants de l'État se heurtent, là aussi, aux logiques verticales propres à chaque ministère : elles ne sauraient donc connaître de véritable développement qu'à la condition d'une forte impulsion donnée par le Premier ministre.

3. Les cas particuliers de l'Île-de-France et de l'outre-mer

En **Île-de-France**, la réforme de l'administration territoriale n'est entrée en vigueur qu'à compter du 1^{er} juillet 2010 ⁽²⁾.

D'une part, quatre directions à compétence régionale et interdépartementale ont été mises en place pour Paris et les départements de la petite couronne ⁽³⁾ :

– une direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) ;

(1) Programme « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

(2) Décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France.

(3) Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne.

– une direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) ;

– une direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) ;

– une direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAAF).

Comme dans les autres régions métropolitaines, trois directions régionales ont également instituées : une direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation et de l'emploi (DIRECCTE), une direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et une direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

D'autre part, dans les départements de la grande couronne⁽¹⁾, trois DDI ont été créées, conformément au schéma retenu dans les autres départements métropolitains. Dans les départements de la petite couronne, une direction départementale de la protection des populations et une direction départementale de la cohésion sociale ont été mises en place. Enfin, une direction départementale de la cohésion sociale, placée sous l'autorité du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris, et une direction départementale de la protection des populations, placée sous l'autorité du préfet de police, ont été créées dans le département de Paris.

Dans les départements, régions et collectivités d'**outre-mer**, la réorganisation des services de l'État est effective depuis le 1^{er} janvier 2011⁽²⁾.

Le principe retenu a consisté à instituer des directions régionales appelées à exercer des missions relevant à la fois de la compétence départementale et de la compétence régionale. À l'inverse de la métropole, aucune DDI ou unité territoriale n'a été mise en place.

La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon fait exception au principe, deux directions départementales à caractère interministériel y ayant été créées⁽³⁾.

C. LA DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ

1. Le passeport biométrique

Depuis juin 2009, la mise en œuvre du passeport biométrique a pour ambition d'offrir une plus grande protection contre l'usurpation d'identité et de

(1) Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise.

(2) Décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans les départements et les régions d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

(3) Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM) ; direction de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population (DCSTEP).

faciliter les démarches de renouvellement, tout en réduisant les délais de délivrance.

Concrètement, les mairies enregistrent la demande déposée par l'utilisateur et l'envoient en préfecture, par voie numérique *via* l'application TES (Titres Électroniques Sécurisés). L'utilisateur reçoit un SMS lorsque le passeport est mis à disposition de la commune dans laquelle il a formulé sa demande. Au 31 juillet 2011, plus de 5,9 millions de passeports biométriques avaient été produits.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, **2 091 communes (lesquelles représentent 70 % de la population et des demandes de titres au plan national) sont désormais raccordées au nouveau système**, auxquelles s'ajoutent 212 postes consulaires français à l'étranger. Les communes perçoivent une indemnisation : fixée au 1^{er} janvier 2009 à 5 000 euros par an pour chaque station de recueil, la dotation forfaitaire relative à la délivrance des titres sécurisés s'est élevée à 5 030 euros en 2011 et devrait être reconduite au même niveau en 2012 ⁽¹⁾.

Le délai moyen de délivrance des passeport biométriques a été significativement réduit, passant de 12 jours et demi en 2009 à huit jours en 2010 : 47 départements ont atteint cet objectif, alors qu'ils n'étaient que 38 en 2009. Ce délai s'entend à partir de l'arrivée du dossier dans les services préfectoraux jusqu'à la délivrance physique du document : il inclut donc le temps de traitement des demandes par les préfectures, le temps de fabrication du titre par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), puis le délai de son acheminement jusqu'à la mairie.

En 2011, le passeport biométrique devrait être délivré en moyenne en sept jours, ce qui correspond à l'objectif cible au plan national (indicateur n° 2.2 du programme « Administration territoriale »). Toutefois, au 10 août 2011, seuls 59 départements affichaient un délai de mise à disposition des passeports de sept jours ou moins. Les disparités d'un département à l'autre s'expliquent notamment par le fait que les usagers peuvent désormais choisir le lieu de délivrance de leur passeport, entraînant un transfert de la charge de travail vers les préfectures situées dans les bassins d'emploi les plus importants. Du fait du caractère forfaitaire de l'indemnisation des communes, ces disparités sont d'ailleurs susceptibles de causer un préjudice financier aux communes enregistrant de nombreuses demandes de non-résidents.

2. La carte nationale d'identité

Afin de lutter plus efficacement contre la fraude à la délivrance de la carte nationale d'identité, la loi de finances pour 2009 a instauré un **droit de timbre** de 25 euros pour les demandes de renouvellement non accompagnées d'une présentation de la précédente carte (article 1628 *bis* du code général des impôts).

(1) Les crédits sont inscrits sur le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le produit de ce droit de timbre est affecté à l'Agence nationale des titres sécurisés⁽¹⁾.

Cette disposition s'est traduite, dès l'année 2009, par une diminution sensible du nombre de CNI délivrées à la suite d'une déclaration de perte ou de vol (678 042 renouvellements, soit 19 % de moins qu'en 2008), alors que ce nombre avait tendance à croître depuis quelques années. Toutefois, le nombre de renouvellements de titres volés ou perdus a de nouveau augmenté en 2010 pour s'établir à environ 718 000 titres, soit une hausse de 6 % (hausse comparable à l'évolution du nombre total des délivrances de CNI).

La carte d'identité traditionnelle devrait, à terme, être remplacée par une **carte nationale d'identité électronique** (CNIe). La proposition de loi relative à la protection de l'identité présentée au Sénat en juillet 2010 par M. Jean-René Lecerf, qui contient le dispositif relatif à la CNIe, a été modifiée en première lecture par l'Assemblée nationale en juillet 2011 puis par le Sénat en deuxième lecture le 3 novembre 2011.

Comme le passeport biométrique, la CNIe sera un titre sécurisé, fabriqué par l'ANTS, doté d'une puce électronique et comportant des éléments d'identification biométrique (taille et couleur des yeux, empreintes digitales, etc.). Si son titulaire le souhaite, cette nouvelle carte contiendra également des données conservées séparément lui permettant de s'identifier sur les réseaux de communication électronique et de mettre en œuvre sa signature électronique.

Les modalités de délivrance de la CNIe, *via* les stations installées dans les communes, seront calquées sur celles du passeport biométrique.

Selon le ministère de l'Intérieur, une fois la loi promulguée, un délai d'environ six mois sera nécessaire pour publier, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le décret en Conseil d'État permettant son application. Dès lors, afin d'éviter un lancement du nouveau dispositif au premier semestre, traditionnellement marqué par un afflux de dossiers liés aux examens scolaires et aux départs en vacances, les premières CNIe ne devraient pas voir le jour avant l'automne 2012.

Votre rapporteur pour avis a cependant pu constater que le retard pris dans la mise en œuvre de la CNIe n'a pas empêché que les moyens et effectifs des préfectures aient déjà été réduits, au nom de la future compétence de l'ANTS pour produire les nouvelles cartes. Dans le même sens, la Cour de comptes a souligné qu'« *en 2010, comme en 2009, aucun crédit n'avait été prévu pour la poursuite de cette production [des cartes d'identité par les préfectures] dans la loi de finances initiale. Il a donc fallu les trouver en cours de gestion* »⁽²⁾.

(1) Voir également, *infra*, E.

(2) Cité par M. Marc Le Fur dans le rapport de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de règlement du budget 2010, juin 2011, n° 3544, tome II, p. 37.

3. La lutte contre la fraude

La lutte contre la fraude constitue l'une des priorités du programme « Administration territoriale ». L'un des indicateurs de performances du programme porte sur le nombre de fraudes documentaires détectées par les préfetures, sur un champ comprenant tout à la fois les cartes d'identité, les passeports, les certificats d'immatriculation, les permis de conduire et les titres de séjour. Après 8 839 fraudes constatées en 2010, les prévisions s'établissent à 8 000 dossiers en 2011 et 2012 et à 8 500 dossiers en 2013.

En matière de cartes d'identité et de passeports, deux principaux modes opératoires caractérisent les fraudes documentaires :

– la **fraude matérielle** par falsification du titre ou d'une pièce justificative requise à l'appui de la demande (altération matérielle d'un document authentique) ou par contrefaçon à partir d'une identité fictive ou usurpée ;

– l'**usurpation d'identité** par obtention et utilisation d'un document authentique permettant de se prévaloir indûment de l'état-civil de son titulaire légitime. Récemment, la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPSSI 2) a inséré un nouvel article 226-4-1 dans le code pénal prévoyant que le fait, y compris sur internet, d'usurper l'identité d'un tiers ou de faire usage d'une ou plusieurs données de toute nature permettant de l'identifier en vue de troubler sa tranquillité ou celle d'autrui, ou de porter atteinte à son honneur ou à sa considération, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

D'après les dossiers transmis en 2010 par les préfetures et par les services consulaires à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur, les usurpations d'identité représentaient environ 55 % des affaires, tandis que les fraudes matérielles (portant le plus souvent sur les extraits d'acte de naissance) comptaient pour environ 45 %. Quantitativement, l'essentiel des dossiers se concentre sur les régions Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Nord-Pas-de-Calais et sur le département du Rhône. Ces dossiers ne représentent cependant que la partie émergée du phénomène : les cas d'usurpation d'identité ne sont souvent révélés qu'à l'occasion d'une demande de titre par un tiers et ils ne donnent pas tous lieu à une saisine de la DLPAJ, les préfetures traitant désormais directement la plupart des cas de fraude matérielle ou d'usurpation d'identité « simple » (c'est-à-dire n'impliquant qu'un seul département).

Votre rapporteur pour avis souligne que, pour légitime qu'il soit, **l'objectif de réduction des délais de délivrance des titres doit être concilié avec le maintien d'une vigilance suffisante à l'égard de la fraude**. L'exigence est d'autant plus forte que le développement des procédures dématérialisées, source de simplification pour l'usager, peut paradoxalement entraîner un risque accru de fraude à l'identité : une fraude passée inaperçue une première fois pourra plus aisément être reconduite lors du renouvellement ultérieur du titre, faute pour les

services préfectoraux d'avoir accès aux éléments présentés à l'appui de la demande initiale sous forme papier (par exemple un extrait d'acte de naissance). Cette difficulté, déjà rencontrée lors de la délivrance des passeports biométriques, se posera tout autant avec la future carte nationale d'identité électronique.

D. L'ÉVOLUTION DES PRÉFECTURES

L'année 2011 est marquée par l'élaboration de nouveaux projets d'action stratégique de l'État (PASE), destinés à fixer les priorités de l'action de l'État dans chaque région pour la période 2011-2013.

1. Les compétences en matière d'immigration et d'intégration

Depuis le 1^{er} juillet 2010, la déconcentration en préfecture du traitement des **demandes de naturalisation** a été généralisée⁽¹⁾.

Cette réforme met fin à la double instruction des dossiers : les décisions de naturalisation demeurent prises par décret du Premier ministre, sur le rapport du ministre en charge des naturalisations, mais désormais sur proposition des préfets. Lorsque le préfet rend une décision défavorable, celle-ci est systématiquement transmise à l'administration centrale, en vue de l'exercice éventuel par le ministre de son pouvoir hiérarchique.

Au 1^{er} juillet 2011, le stock de demandes de naturalisation en attente de traitement avait diminué par rapport à l'année précédente d'environ 8 % dans l'ensemble des préfectures (soit un stock restant de 41 263 dossiers) et d'environ 61 % à la sous-direction de l'accès à la nationalité française (soit un stock de 8 959 dossiers relevant de l'ancien dispositif). Le délai moyen de traitement des dossiers par les préfectures est, quant à lui, passé de dix mois et demi au 1^{er} juillet 2010 à six mois et demi au 1^{er} juillet 2011.

La déconcentration de l'instruction des demandes de naturalisation n'a, semble-t-il, pas eu d'incidence notable sur le sens des décisions rendues par les préfectures. Entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2011, le taux moyen s'établit à 51 % de décisions favorables pour l'ensemble des préfectures. Si l'on compare les préfectures traitant un volume significatif de demandes (supérieur à 1 000 par an), il apparaît que le taux de décisions favorables est, à chaque fois, sensiblement identique (environ 55 %), sous réserve de certains départements tels que la Seine-Saint-Denis ou les Bouches-du-Rhône (respectivement 47 % et 41 %). Les écarts entre les départements observés depuis l'entrée en vigueur de la réforme sont, en outre, très comparables à ceux qui existaient auparavant.

Au-delà des naturalisations, les questions relatives au droit des étrangers représentent une part croissante de l'activité des préfectures. Afin d'y faire face

(1) Décret n° 2010-725 du 29 juin 2010 relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française ; circulaire du 27 juillet 2010 du ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

plus efficacement, la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008 relative à l'organisation départementale de l'État prescrit la création d'un **service de l'immigration et de l'intégration** dans les préfectures les plus confrontées aux flux migratoires (par exemples les chefs-lieux de région).

Dans le droit-fil des compétences habituelles des préfectures, ces services de l'immigration et de l'intégration connaissent des admissions au séjour, des demandes d'asile, de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et, désormais, des naturalisations. Votre rapporteur pour avis a cependant pu constater que certaines préfectures souhaiteraient pouvoir aller plus loin en la matière, en élargissant leurs compétences à la **gestion des places de centres d'accueil de demandeurs d'asile** (CADA) aujourd'hui effectuée par les agents des nouvelles DDI⁽¹⁾, ainsi qu'à l'**immigration de travail**, relevant actuellement des DIRECCTE. La position du Gouvernement sur ce sujet apparaît relativement floue, les contours des services de l'immigration et de l'intégration ayant été laissés à l'appréciation des préfets, en fonction des contextes locaux.

Enfin, le rôle des préfectures en matière d'accueil des étrangers sera prochainement marqué par la réforme du système de délivrance des **titres de séjour**. L'année 2012 connaîtra en effet le déploiement progressif de la nouvelle application informatique AGDREF 2 qui, pour répondre aux exigences européennes⁽²⁾, vise à introduire des éléments biométriques dans les titres de séjour délivrés aux étrangers. En pratique, les premières cartes, au format carte bancaire, ont été délivrées fin juin 2011 et le programme a été étendu cet été à l'ensemble des préfectures.

À compter de 2012, ces nouveaux titres devront contenir non seulement une photographie d'identité numérisée, mais aussi deux images d'empreintes digitales. La charge de travail des préfectures, voire des sous-préfectures, s'en trouvera nécessairement alourdie, dès lors qu'elles devront procéder à l'instruction des demandes de titres de séjour, actuellement assurée par un certain nombre de communes ou, pour les étudiants étrangers, par les universités. On a déjà signalé que ces nouvelles tâches avaient motivé l'allocation de 110 ETPT supplémentaires sur le programme « Administration territoriale ». Dans certaines préfectures, des aménagements immobiliers sont également à prévoir, afin d'assurer l'accueil des usagers dans de bonnes conditions.

(1) Il s'agit des agents des anciennes DDASS appartenant aujourd'hui, selon les départements, à la DDCS ou à la DDCSPP.

(2) Règlement (CE) n° 380/2008 du Conseil du 18 avril 2008 modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers ; décision de la Commission C (2009) 3770 final du 20 mai 2009 modifiant les spécifications techniques du modèle uniforme de titre de séjour destiné aux ressortissants de pays tiers.

2. Le système d'immatriculation à vie des véhicules

Le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV), géré par l'ANTS, est entré en vigueur en avril 2009 pour les véhicules neufs et en octobre 2009 pour les véhicules d'occasion.

Il repose sur l'attribution d'une seule immatriculation des véhicules (depuis leur mise en circulation jusqu'à leur destruction), sur la centralisation de la production des certificats d'immatriculation (ex-« cartes grises ») par l'Imprimerie nationale, sur l'expédition de ces certificats directement au domicile de l'utilisateur, ainsi que sur le partenariat avec les professionnels de l'automobile (vendeurs, garagistes, professionnels, concessionnaires, assureurs, etc.). Au début du mois de septembre 2011, environ 23 millions d'immatriculations à vie de véhicules ont été effectuées depuis l'entrée en vigueur du SIV.

En 2010 et 2011, **le délai d'obtention du certificat d'immatriculation est de trois jours en moyenne**, depuis la demande en préfecture ou chez un professionnel jusqu'à la date de présentation du titre au domicile de l'utilisateur. Afin de ne pas compliquer davantage la lutte contre la fraude, l'objectif reste fixé à trois jours pour 2012 et 2013.

L'application informatique dédiée au SIV, qui avait donné lieu à de nombreuses difficultés lors de son lancement, évolue désormais régulièrement, en vue d'apporter des correctifs techniques ou ergonomiques et d'intégrer de nouvelles fonctionnalités : traitement des véhicules hors d'usage, immatriculation de véhicules présentant des caractéristiques techniques particulières, etc. Les usagers devraient, quant à eux, bénéficier à la fin de l'année 2011 de nouvelles possibilités de dématérialisation, telles que la possibilité de déclarer sur internet un changement d'adresse ou la cession d'un véhicule. Lors de son déplacement à la préfecture du Nord, votre rapporteur pour avis a noté la forte attente quant à la mise en œuvre de ces différentes fonctionnalités.

Au 31 juillet 2011, **plus de 30 000 professionnels de l'automobile avaient demandés à être partie prenante du SIV et près de 20 000 d'entre eux avaient d'ores et déjà été habilités par l'État**⁽¹⁾. Si les préfectures demeurent également compétentes en matière d'immatriculation, la part des opérations réalisées auprès des professionnels a significativement augmenté : à la fin juin 2011, environ 92 % des immatriculations de véhicules neufs étaient effectuées chez les professionnels habilités, à comparer à 36 % pour les changements d'immatriculation de véhicules d'occasion et à 50 % pour l'ensemble des opérations (achats, cessions et destructions de véhicules).

(1) Il convient de distinguer l'habilitation, qui concerne tous les partenaires du SIV (professionnels du commerce de l'automobile, loueurs, experts, démolisseurs, broyeurs, huissiers de justice, sociétés de crédit, assureurs), et l'agrément, qui ne concerne que les professionnels du commerce de l'automobile et les loueurs souhaitant être agréés par l'administration des finances afin de percevoir les taxes sur les certificats d'immatriculation.

Dans certaines préfectures, il semble cependant que l'évolution du partage des tâches arrive à un certain étiage, faute de pouvoir compter sur une extension substantielle du réseau des professionnels habilités. On observe également que certains usagers continuent de s'adresser à leur préfecture, en raison du coût dissuasif pratiqué par certains professionnels pour la prestation d'immatriculation. S'y ajoute, dans les départements frontaliers, l'impact des achats de véhicules à l'étranger, qui ne peuvent faire l'objet d'une immatriculation qu'en préfecture.

Dans ces conditions, la réduction des emplois des préfectures prévue lors de la RGPP corrélativement à la réforme (environ 339 ETPT sur 1 585 ETPT) mérite d'être appliquée avec la plus grande précaution, d'autant que les gains de productivité censés accompagner l'application SIV sont encore loin d'être au rendez-vous.

3. La réforme du permis de conduire

Avec le projet FAETON, un permis de conduire rénové devrait voir le jour d'ici au 19 janvier 2013, date de l'entrée en vigueur d'une directive communautaire du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire ⁽¹⁾.

Le projet FAETON a pour objet une dématérialisation de la gestion administrative du permis de conduire ainsi qu'une centralisation et une industrialisation de sa fabrication, qui sera confiée à l'ANTS. Le nouveau permis de conduire prendra la forme d'une carte plastique et pourra intégrer une puce électronique. L'actuel « fichier national du permis de conduire » (FNPC) sera remplacé par une nouvelle application de gestion des permis et des droits à conduire.

La nouvelle application doit permettre de simplifier les démarches à la fois pour l'usager, pour l'administration et pour les partenaires privés. Le marché FAETON, dont l'ANTS réalise la maîtrise d'œuvre, a été notifié début juillet 2011 et les travaux ont commencé depuis lors. L'ANTS devrait dépenser à ce titre 7,9 millions d'euros en 2011 et 17,9 millions d'euros en 2012.

4. Le contrôle de légalité

Engagée depuis plusieurs années, la réforme du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales consiste à le recentrer sur les actes à forts enjeux, à le centraliser en préfecture et à développer sa gestion par voie électronique ⁽²⁾.

(1) Directive n° 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire (refonte).

(2) De nombreuses circulaires ont été publiées sur ce sujet : une circulaire du 28 juillet 2009 arrête les modalités d'organisation du contrôle de légalité en préfecture ; une circulaire du 1^{er} septembre 2009 rappelle, dans le domaine de l'urbanisme, les enjeux pour l'État qu'il convient de traduire dans la stratégie locale du contrôle, les priorités spécifiques aux documents et aux autorisations d'urbanisme ; une circulaire du 10 septembre 2010 relative à la commande publique fixe les priorités et l'organisation à

S'agissant du premier aspect, votre rapporteur rappelle que l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité a **exonéré les collectivités territoriales de l'obligation de transmission, à compter du 1^{er} janvier 2010, de certains actes relatifs à la voirie** (délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales) ainsi que de **certaines actes relatifs à la fonction publique territoriale** (ratios d'avancement de grade, affiliation ou désaffiliation aux centres de gestions et conventions relatives aux missions à caractère facultatif de ces centres, actes de sortie contrainte de la fonction publique).

Les services du contrôle de légalité en préfecture sont également affectés par le transfert du contrôle de légalité des **actes d'urbanisme**. En effet, même s'il est possible pour la direction départementale des territoires de conserver tout ou partie de cette compétence, il n'est pas rare qu'elle soit transférée aux services préfectoraux, lesquels voient ainsi le volume d'actes transmis augmenter significativement.

En ce sens, le tableau ci-après permet de constater que si le nombre total d'actes transmis ne cesse de diminuer ces dernières années (- 6,5 % entre 2009 et 2010), le nombre des actes d'urbanisme a, au contraire, tendance à progresser (+ 13 % entre 2009 et 2010). L'évolution est comparable pour les observations formulées par les préfectures et, plus encore, pour les déférés préfectoraux.

L'ÉVOLUTION DU CONTROLE DE LÉGALITÉ DEPUIS 2005

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total d'actes transmis	6 517 802	6 347 752	5 892 730	6 551 199	5 567 609	5 205 747
<i>dont actes relatifs à l'urbanisme</i>	<i>840 473</i>	<i>855 253</i>	<i>987 729</i>	<i>1 246 683</i>	<i>1 102 932</i>	<i>1 246 006</i>
Nombre total d'observations	80 319	81 803	64 069	85 180	46 498	40 453
<i>dont observations relatives à l'urbanisme</i>	<i>15 030</i>	<i>15 692</i>	<i>15 035</i>	<i>14 949</i>	<i>10 140</i>	<i>9 383</i>
Nombre total de déférés	1 236	1 411	1 363	1 373	1 034	964
<i>dont déférés relatifs à l'urbanisme</i>	<i>384</i>	<i>377</i>	<i>312</i>	<i>456</i>	<i>359</i>	<i>397</i>

Source : ministère de l'Intérieur.

En ce qui concerne la **centralisation du contrôle en préfecture**, celle-ci n'est pas exclusive d'une capacité d'appréciation du sous-préfet, qui signe les lettres d'observations aux élus de son arrondissement. Elle est également assortie de la possibilité de maintenir des agents localisés sur un autre site et travaillant en réseau.

À titre d'exemple, dans le département du Nord, dans lequel s'est déplacé votre rapporteur pour avis cette année, le contexte local a conduit à retenir une centralisation en préfecture du contrôle de légalité en matière d'urbanisme

retenir ; une circulaire du 13 décembre 2010 rappelle les catégories d'actes non soumis à l'obligation de transmission.

(s'accompagnant du transfert de deux agents de la DDTM en charge de l'expertise technique des documents d'urbanisme) et à mettre en place des pôles spécialisés dans les domaines de la commande publique et de la fonction publique territoriale s'appuyant sur les capacités d'expertises détenues par certaines sous-préfectures (Douai dans le premier domaine, Valenciennes dans le second). En pratique, la préfecture du Nord est donc chargée du contrôle de légalité de l'ensemble des actes d'urbanisme, des actes de la fonction publique territoriale et de la commande publique de la région, de l'arrondissement de Lille et de l'arrondissement de Dunkerque. La sous-préfecture de Douai est, quant à elle, chargée du contrôle des actes de la fonction publique pour son propre compte et pour celui des trois arrondissements de Valenciennes, Avesnes-sur-Helpe et Cambrai, tandis que la sous-préfecture de Valenciennes est chargée du contrôle de légalité des actes de la commande publique pour son propre compte et pour celui des trois arrondissements de Douai, Avesnes-sur-Helpe et Cambrai.

Le troisième aspect de la réforme du contrôle de légalité est la **dématérialisation de la transmission des actes**, ainsi que d'une série de tâches répétitives (émission automatique de l'accusé de réception, calcul des délais de recours, suivi des actes et dénombrement statistique, etc.)⁽¹⁾.

Après avoir atteint 15,6 % en 2010, le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé) devrait être porté à 20 % en 2011, 24 % en 2012 et 28 % en 2013, ce qui suppose une augmentation continue du nombre de collectivités raccordées à cette application. À la fin 2010, c'était le cas de 10 584 collectivités territoriales et établissements publics locaux. En pratique, ce raccordement est souvent favorisé par la mise en place d'une interface institutionnelle entre les collectivités et les entreprises privées assurant la télétransmission, qui prend la forme d'un syndicat ou d'une association sous l'égide du conseil général, ou bien qui passe par les centres de gestion des personnels territoriaux – c'est par exemple le cas, dans le département du Nord, du partenariat engagé avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale. De telles structures, qui permettent une mutualisation des attentes des différents acteurs, ont été créées dans environ un tiers des départements.

Quoiqu'elle ait été améliorée, l'ergonomie de l'application ACTES demeure perfectible, ne serait-ce que pour permettre l'ouverture et la consultation de plusieurs pièces simultanément – ce qui présente un intérêt tout particulier en matière de commande publique. Il serait en effet paradoxal que la dématérialisation de la transmission des actes oblige les préfectures à multiplier les impressions sur papier et, *in fine*, aboutisse à un surcoût pour l'État.

En 2011, la dématérialisation du contrôle de légalité a fait l'objet d'un développement supplémentaire, avec la mise en place d'une application ACTES spécifiques aux documents budgétaires (« ACTES budgétaire »). Celle-ci est

(1) La possibilité d'une transmission des actes par voie électronique a été introduite dans le code général des collectivités territoriales (articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1), par l'article 139 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

actuellement expérimentée dans cinq préfectures (Gironde, Meurthe-et-Moselle, Rhône, Savoie et Seine-Saint-Denis) et devrait être généralisée à partir du 1^{er} janvier 2012.

5. Les évolutions du corps préfectoral

En 2011, le plafond d'emplois autorisés pour les membres du corps préfectoral en poste territorial est fixé à 561 ETPT. À la mi-août, on comptait, en effectifs réels, 124 préfets et 425 sous-préfets affectés à un poste territorial et rémunérés à ce titre par le programme « Administration territoriale ». S'y ajoutaient 70 préfets et 26 sous-préfets en position hors cadre, 48 préfets et 50 sous-préfets détachés, ainsi que 6 préfets et 6 sous-préfets en disponibilité : l'ensemble de ces derniers sont rémunérés par le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

L'**indemnité de responsabilité** accordée aux préfets et sous-préfets en poste territorial a fait l'objet d'une réforme à la fin de l'année 2008, afin de permettre une modulation d'une fraction de cette indemnité (la part variable, par opposition à la part fonctionnelle)⁽¹⁾. En 2010, l'enveloppe globale versée au titre de l'indemnité de responsabilité du corps préfectoral s'est élevée à 15,2 millions d'euros, dont 7,2 millions d'euros correspondant à la part fonctionnelle et 8 millions d'euros correspondant à la part variable.

Le tableau ci-après rend compte de l'usage de la faculté de modulation de la part variable par le ministre de l'Intérieur pour l'indemnité accordée aux préfets et par les préfets pour l'indemnité accordée aux sous-préfets. On peut notamment relever que les indemnités variables accordées aux sous-préfets de classes 4 et 5 représentent une proportion du plafond légèrement plus basse que celle des autres membres du corps préfectoral.

LES INDEMNITÉS DE RESPONSABILITÉ DU CORPS PRÉFECTORAL (en euros)

	Part fonctionnelle annuelle	Plafond de la part variable annuelle	Part variable moyenne versée en 2010	Part variable médiane versée en 2010
Préfet hors classe	28 164	38 021	21 312	23 732
Préfet de classe normale	22 872	30 877	16 979	18 664
Sous-préfet de classe 1A	13 930	27 164	15 100	17 000
Sous-préfet de classe 1B	13 930	27 164	14 490	16 000
Sous-préfet de classe 2	11 090	21 626	11 926	13 500
Sous-préfet de classe 3	9 570	18 662	10 363	11 500
Sous-préfet de classe 4	8 910	17 375	8 987	9 839
Sous-préfet de classe 5	8 250	16 088	8 234	8 467

Source : ministère de l'Intérieur.

(1) Décret n° 2008-1144 du 6 novembre 2008 relatif à la modulation de l'indemnité de responsabilité attribuée aux préfets et aux sous-préfets en poste territorial et arrêté du même jour pris pour l'application du décret.

Le **statut des sous-préfets** a fait l'objet d'une récente adaptation. Le décret n° 2011-1207 du 29 septembre 2011 a créé trois « *classes fonctionnelles* » au sommet du grade de sous-préfet hors classe, correspondant à des postes territoriaux comportant l'exercice de responsabilités supérieures, qui seront fixés par arrêté interministériel. Le décret tire également les conséquences de l'ouverture du recrutement par voie de détachement à l'ensemble des corps et cadres d'emplois ⁽¹⁾ : le détachement peut bénéficier non seulement aux fonctionnaires de catégorie A appartenant à un corps ou cadre d'emplois de niveau comparable à celui des sous-préfets, mais aussi aux fonctionnaires de catégorie A qui, quel que soit leur corps, ont exercé certains emplois de direction dans l'administration territoriale. Enfin, le même décret élargit le « vivier » des fonctionnaires pouvant être nommés au choix dans le corps des sous-préfets, en l'étendant aux fonctionnaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Un autre décret du même jour (n° 2011-1208) tire les conséquences sur le recrutement des préfets de la création des classes fonctionnelles dans le corps des sous-préfets et porte de sept à dix le nombre de préfets pouvant être nommés sur des emplois supérieurs comportant une mission de service public relevant du Gouvernement.

En dépit de certaines craintes exprimées ces dernières années, l'adaptation du **réseau des 240 sous-préfectures** ne devrait pas donner lieu à des suppressions de sous-préfectures. La directive nationale d'orientation (DNO) 2010-2015 appelle à faire de la sous-préfecture « *une nouvelle administration de mission tournée vers le développement local* ». Sur le terrain, les inquiétudes portent donc désormais moins sur l'existence même des sous-préfectures que sur l'évolution de leurs missions, jugées de moins en moins attractives et valorisantes. Des mesures d'accompagnement des personnels concernés paraissent donc indispensables, qu'il s'agisse des perspectives de qualification ou de mobilité.

À titre d'exemple d'évolution du réseau, la transformation de sous-préfectures en antennes de la préfecture ou en « maisons de l'État » chargées de la délivrance des titres est actuellement pratiquée dans l'arrondissement de Boulogne-Billancourt. Cette solution est jugée pertinente par le ministère de l'Intérieur dans les grandes agglomérations où les fonctions d'accueil, en particulier de ressortissants étrangers, gardent une importance particulière et où la présence permanente d'un haut fonctionnaire représentant de l'État n'apparaît, en revanche, pas indispensable.

Le « jumelage » de deux sous-préfectures peut également constituer une solution, consistant à placer un même sous-préfet à la tête de plusieurs arrondissements. En plus de diverses situations d'intérim plus ou moins prolongées, c'est le cas en Haute-Vienne, où un même sous-préfet assure la représentation de l'État dans les deux arrondissements de Bellac et Rochechouart,

(1) Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, ayant modifié l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

les sous-préfectures étant maintenues et les fonctions mutualisées. C'est également le cas dans le Bas-Rhin, où une même sous-préfète est à la tête des arrondissements de Wissembourg et de Haguenau.

La nomination d'un conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer ⁽¹⁾ est une autre modalité d'évolution possible. Un arrêté du 20 mai 2008 a établi une liste de 115 arrondissements dans lesquels pourraient être nommés des conseillers d'administration. En pratique, le recours à des conseillers d'administration pour occuper les fonctions de sous-préfet s'avère très limité, seuls trois arrondissements étant actuellement concernés : Montdidier dans la Somme, Boulay-Moselle en Moselle et Saint-Pierre en Martinique.

E. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS

Créée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est un établissement public administratif placé sous tutelle du ministre de l'Intérieur. Opérateur de l'État rattaché au programme « Administration territoriale », l'ANTS a pour mission de répondre aux besoins des administrations en matière de titre sécurisés.

En plus de tous les aspects déjà évoqués (passeports biométriques, système d'immatriculation à vie des véhicules, titres de séjour, nouveau permis de conduire, carte d'identité électronique), l'ANTS est associée à de nombreux autres projets, tels que l'expérimentation d'une procédure de dématérialisation de l'état civil (qui doit débiter cet automne dans plusieurs communes volontaires du département de Seine-et-Marne) ou la mise en place d'un timbre fiscal dématérialisé.

En 2012, **les dépenses de l'ANTS devraient s'élever à 240,3 millions d'euros**, dont 55,3 millions d'euros pour le service d'immatriculation à vie des véhicules, 53 millions d'euros pour le passeport biométrique, 33,9 millions d'euros pour la future carte nationale d'identité électronique et 16,1 millions d'euros pour les titres de séjour des étrangers et les titres de voyage des apatrides et réfugiés.

Conformément au plan triennal de réduction des effectifs des opérateurs de l'État, **les emplois de l'ANTS** seront réduits en 2012 de deux équivalents temps plein (ETP) : elle disposera donc de **116 ETP** rémunérés directement par elle et de 9 ETPT mis à disposition par le ministère de l'Intérieur et rémunérés par le programme « Administration territoriale ».

(1) *Emploi créé par le décret n° 2007-1488 du 17 octobre 2007, qui a pour objet de permettre à des agents provenant des corps ministériels d'attachés d'exercer des responsabilités préfectorales, que ce soit pour les fonctions de directeur de cabinet ou de sous-préfet d'arrondissement. Les emplois accessibles aux conseillers d'administration ont été élargis aux « fonctions d'encadrement ou d'expertise requérant une haute technicité et d'une importance particulière » par le décret n° 2010-1345 du 9 novembre 2010.*

Si elle ne bénéficie plus de subvention versée par le programme « Administration territoriale », l'ANTS est financée par le produit de divers droits de timbre. **Ses ressources devraient s'élever à 205,1 millions d'euros en 2012** (voir le tableau ci-après).

LES RESSOURCES DE L'ANTS EN 2012 (en millions d'euros)

Taxe sur les passeports (affectation partielle)	107,5
Taxe sur le renouvellement anticipé de la carte d'identité	12,5
Taxe sur les cartes grises	43,0
Redevance pour l'acheminement des certificats d'immatriculation	26,0
Taxe sur la délivrance des titres de séjour et des titres de voyage	16,1
Total	205,1

N.B. : Sauf pour la redevance pour l'acheminement des certificats d'immatriculation, le produit de chacune des taxes est plafonné aux montants mentionnés dans ce tableau (article 16 *ter* du projet de loi de finances pour 2012).

Selon les informations fournies en septembre dernier à votre rapporteur pour avis, la différence entre les ressources et les dépenses (soit 35,2 millions d'euros) prévues en 2012 devait être couverte par un prélèvement sur le fonds de roulement excédentaire de l'ANTS.

Toutefois, dans le cadre de l'effort supplémentaire d'économies demandé à l'ensemble du budget de l'État, l'Assemblée nationale a adopté le 21 octobre 2011 deux amendements du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2012 « qui concernent la partie du rabot d'un milliard d'euros relative aux opérateurs de l'État »⁽¹⁾. Ainsi, le nouvel article 16 *bis* crée, d'ici au 31 mars prochain, un **prélèvement exceptionnel de 41,8 millions d'euros sur les réserves de l'ANTS**. D'autre part, le nouvel article 16 *ter* **plafonne, pour une série d'opérateurs de l'État (dont l'ANTS), le montant des impositions dont ils sont affectataires**. Par conséquent, tout surplus de recettes par rapport aux évaluations présentées dans le tableau ci-avant sera reversé au budget général.

Ces amendements appellent deux remarques de votre rapporteur pour avis. D'une part, du point de vue de la technique budgétaire, le plafonnement du produit des taxes affectées aux opérateurs fait perdre une grande partie de son intérêt au principe même de l'affectation, d'autant que cette mesure est présentée par le Gouvernement comme pérenne, et non spécifique à l'année 2012. Dès lors, tant la simple logique que le principe de sincérité budgétaire devraient conduire à réaffecter l'ensemble des impositions concernées au budget général et à financer l'ANTS par une subvention budgétaire.

D'autre part, il conviendra que le Gouvernement expose les conséquences du prélèvement exceptionnel de 41,8 millions d'euros sur les réserves de l'ANTS et qu'il explique comment cette agence pourra remplir ses missions en 2012, année pour laquelle ses ressources sont significativement inférieures à ses charges.

(1) Mme Valérie Pécresse, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, Séance du 21 octobre 2011.

III. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

Après une année 2011 caractérisée par des dépenses plus faibles que les exercices précédents (seules des élections cantonales et sénatoriales ayant eu lieu), l'année 2012 sera marquée par une augmentation significative des dépenses du programme « Vie politique, culturelle et associative » (+ 239 millions d'euros en autorisations d'engagement et + 243,3 millions d'euros de crédits de paiement), en raison des futures élections présidentielle et législatives.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE PAR TITRE (2009-2012)

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	2012/ 2011	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	2012/ 2011
Titre 2	32,0	35,6	18,2	78,1	+ 329,1%	32,0	35,6	18,2	78,1	+ 329,1%
Titre 3	119,7	135,7	78,1	236,4	+ 202,7%	122,1	136,1	78,1	237,6	+ 204,2%
Titre 5	3,1	1,7	4,8	1,4	- 70,8%	0,6	3,2	2,8	2,5	- 10,7%
Titre 6	89,8	97,9	89,9	114,2	+ 27,0%	85,3	93,6	85,6	109,9	+ 28,4%
Total	244,6	270,9	191,1	430,1	+ 125,1%	240,0	268,5	184,8	428,1	+ 131,8%

A. LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

1. Le financement des partis politiques

Les règles d'attribution des aides publiques aux partis et groupements politiques qui se sont appliquées pour la première fois en 1988 (article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988) sont demeurées quasiment inchangées depuis lors.

Afin de bénéficier de la **première fraction de l'aide publique**, il est nécessaire :

- soit d'avoir présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions ;

- soit d'avoir présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats uniquement dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis-et-Futuna, chacun ⁽¹⁾ des candidats présentés ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés.

(1) L'ajout du terme « chacun » résulte de l'article 25 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

Une **seconde fraction** est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de l'année précédente, y être inscrits ou s'y rattacher.

La liste des partis politiques éligibles à l'aide publique pour l'année 2011, telle qu'elle résulte du décret n° 2011-113 du 27 janvier 2011, diffère peu de la liste établie pour l'année 2010. Certains partis (Walwari ; Front de libération de la Polynésie) retrouvent le bénéfice de la première fraction, alors qu'ils en avaient été privés l'année précédente, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ayant constaté qu'ils n'avaient pas satisfait à leurs obligations comptables. L'on peut également constater des différences dans la répartition de la seconde fraction, du fait des variations du nombre de parlementaires rattachés aux partis éligibles.

Le montant effectivement réparti depuis 2008 est d'**environ 74,9 millions d'euros chaque année**, environ 5,4 millions d'euros de crédits dédiés à la première fraction de l'aide publique n'étant pas dépensés du fait des modulations financières prévues pour les partis qui n'ont pas respecté les règles de parité dans le choix de leurs candidats lors des dernières élections législatives.

Ainsi, en 2011, ont été alloués :

– un montant de 34,4 millions d'euros aux quatorze partis ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions en métropole lors des élections législatives de 2007 ;

– un montant de 0,3 million d'euros aux vingt-huit partis ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer lors des élections législatives de 2007 ;

– un montant de 40,1 millions d'euros aux vingt-deux partis représentés au Parlement en décembre 2010.

Par ailleurs, la diminution de l'aide répartie au titre de la première fraction en raison de l'absence de respect des règles de parité fixées par la loi s'élève à environ 5,4 millions d'euros.

Les crédits prévus pour 2012, soit 80,3 millions d'euros, sont identiques aux crédits votés pour 2011. À compter de 2013, les élections législatives de 2012 conduiront à une nouvelle répartition de l'aide publique.

LES AIDES PUBLIQUES AUX PARTIS

(en euros)

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	2010	dont 2^e fraction	2011	dont 2^e fraction
Union pour un mouvement populaire (UMP)	33 339 645	20 219 613	33 122 661	20 022 194
Parti socialiste	23 212 255	12 938 798	23 255 000	12 996 863
UDF - Mouvement démocrate	4 004 673	1 228 089	3 826 243	1 053 800
Parti communiste français (PCF)	3 761 610	1 885 994	3 629 152	1 756 333
Front national (FN)	1 838 367	–	1 835 626	–
Les Verts	1 793 314	350 883	1 835 455	395 175
Parti radical de gauche	1 250 392	745 626	1 382 180	878 166
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	896 995	–	895 657	–
Mouvement pour la France (MPF)	817 872	219 302	729 402	131 725
Lutte ouvrière (LO)	366 124	–	365 578	–
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	359 675	–	359 138	–
Le trèfle-les nouveaux écologistes homme-nature-animaux	163 583	–	163 339	–
Mouvement écologiste indépendant	123 714	–	123 530	–
Solidarité écologie gauche alternative	108 215	–	239 779	131 725
Sous-total I	72 036 434	37 588 305	71 762 741	37 365 980
II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2010	dont 2^e fraction	2011	dont 2^e fraction
Fetia Api	1 448 247	1 447 391	1 405 921	1 405 066
Démocratie et République (anciennement Metz pour tous)	409 416	394 743	585 459	570 808
Parti communiste réunionnais	162 078	87 721	162 064	87 817
Cap sur l'avenir	45 481	43 860	133 343	131 725
Tahoeraa Huiraatira	118 037	87 721	118 088	87 817
Parti progressiste martiniquais	159 024	131 581	115 219	87 817
Walwari	–	–	93 036	87 817
Front de libération de la Polynésie - Tavini Huiraatira no te ao ma'ohi	–	–	71 220	43 908
Mouvement indépendantiste martiniquais	62 201	43 860	62 221	43 908
Guadeloupe unie socialisme et réalités	99 389	87 721	55 559	43 908
Rassemblement démocratique pour la Martinique	49 155	43 860	49 195	43 908
La relève	46 848	43 860	47 125	43 908
Mouvement libéral populaire (anciennement Mouvement libéral martiniquais)	46 848	43 860	46 892	43 908
Parti communiste guadeloupéen	45 046	43 860	45 093	43 908
Identité et République	28 551	–	28 508	–
Groupement France Réunion	19 966	–	19 936	–
Rautahi	8 794	–	8 781	–
L'action	8 254	–	8 242	–
No oe e te nunaa	7 957	–	7 945	–
Rassemblement pour la Calédonie	7 301	–	7 290	–
NOFWAP la Guadeloupe en action	6 261	–	6 252	–

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2010	dont 2^e fraction	2011	dont 2^e fraction
Bâtir le pays Martinique	4 906	–	4 898	–
Avenir meilleur population Réunion	4 624	–	4 617	–
Parti socialiste réunionnais	4 422	–	4 415	–
Droit sociale (anciennement Union centriste et libérale)	3 033	–	3 029	–
Parti socialiste guyanais	–	–	2 394	–
Archipel demain	1 842	–	1 839	–
Te'Avei'a	909	–	908	–
Sous-total II	2 845 083	2 543 899	3 099 490	2 766 224
TOTAL	74 881 516	40 132 204	74 862 231	40 132 204

2. L'organisation des élections

D'une manière générale, le coût d'une élection dépend du nombre de candidats, du nombre d'électeurs appelés à voter, des règles d'organisation de la campagne électorale (propagande électorale, campagnes audiovisuelles, etc.), du plafond des dépenses électorales autorisées et des résultats du scrutin, dont dépendent le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne et le remboursement des frais de propagande électorale.

a) Les élections cantonales et sénatoriales de 2011

En 2011, l'action « Organisation des élections » bénéficiait de 103,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 101,2 millions d'euros de crédits de paiement, afin de financer les élections cantonales de mars et les élections sénatoriales de septembre.

Le coût réel de ces deux élections n'est pas encore connu à ce jour. L'essentiel des dépenses sont en effet exécutées au niveau local et seul un bilan à la fin de la gestion 2011 permettra de disposer d'un point précis sur les dépenses effectuées. En outre, le montant exact des remboursements forfaitaires aux candidats, qui représente environ 30 % du coût total de l'élection, ne sera connu qu'après notification par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, dans le courant du dernier trimestre 2011, de ses décisions sur les comptes de campagne.

Il apparaît cependant que les dépenses liées aux élections cantonales devraient être inférieures aux prévisions : pour les deux tours de scrutin, 13 483 candidats se sont présentés, alors que les crédits votés pour 2011 étaient fondés sur une prévision de 16 000 candidats.

b) Les élections présidentielle et législatives de 2012

Les crédits de l'action « Organisation des élections » feront plus que tripler en 2012, pour atteindre 343,8 millions d'euros d'autorisations

d'engagement et 344,8 millions d'euros de crédits de paiement. Ces montants financeront l'élection présidentielle, les élections législatives, mais aussi des élections partielles et les élections territoriales dans trois collectivités d'outre-mer (Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy et Saint-Martin).

Par nature de dépenses, il convient de distinguer :

– les **dépenses de personnel** (paiement des indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales), qui mobiliseront 74,8 millions d'euros ;

– les **dépenses de fonctionnement**, soit 235,5 millions d'euros destinés aux reports de charges des élections cantonales et sénatoriales de 2011 (4,4 millions d'euros), aux différentes élections prévues en 2012 (227,6 millions d'euros), ainsi qu'aux dépenses communes relatives au matériel électoral et à la maintenance informatique du système d'information « Élections » (3,5 millions d'euros) ;

– les **dépenses d'intervention** (32,6 millions d'euros), correspondant aux subventions pour frais d'assemblée électorale versées aux communes et destinées à compenser forfaitairement les frais qu'elles exposent lors de l'organisation des élections. On regrettera à cet égard que le projet annuel de performances ne précise pas la ventilation de ce montant entre les différents scrutins ;

– les **dépenses d'investissement** (1,8 million d'euros) liées, d'une part, à l'élargissement de l'application « Élections » aux données relatives aux élections des conseillers territoriaux en 2014 et, d'autre part, à la mise au point des moyens informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle procédure de référendum d'initiative partagée, non encore entrée en vigueur (article 11 de la Constitution dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008) ⁽¹⁾.

Le coût total des prochaines élections présidentielle et législatives est aujourd'hui estimé à 393,2 millions d'euros, dont 339,5 millions d'euros de dépenses intervenant dès 2012.

Le solde, soit 53,7 millions d'euros, sera dépensé en 2013 pour achever le remboursement aux candidats de leurs frais de propagande et de leurs dépenses de campagne, ainsi que le paiement de la campagne audiovisuelle. Ces postes de dépense sont en effet tributaires des délais d'instruction et de décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » financera l'ensemble des dépenses électorales, à l'exception de 8 millions d'euros de crédits

(1) Un projet de loi organique (n° 3072) et un projet de loi ordinaire (n° 3073) visant à mettre en œuvre cette procédure ont été déposés à l'Assemblée nationale le 22 décembre 2010, mais n'ont pas encore été discutés.

inscrits sur le programme « Français de l'étranger et affaires consulaires » pour permettre l'organisation des élections par les services consulaires ⁽¹⁾.

COÛT TOTAL DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES EN 2012

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Élection	Dépenses de personnel	Autres dépenses	Total
Élection présidentielle	37,6	179,7	217,3
Élections législatives	36,6	85,6	122,2
Total	74,2	265,3 ^(a)	339,5 ^(a)

(a) Y compris 8 millions d'euros de crédits inscrits sur le programme « Français de l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État ».

Pour chacune des deux élections, les deux tableaux ci-après détaillent les différentes dépenses qui devraient intervenir en 2012 et 2013.

DÉPENSES OCCASIONNÉES PAR L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

(en millions d'euros)

Types de dépenses	2012		2013	Total
	Personnel	Hors personnel	Hors personnel	
Indemnités pour travaux supplémentaires	3,0	–	–	3,0
Frais de la commission de propagande	33,8	13,2	–	47,0
Autres indemnités	0,8	–	–	0,8
Remboursement de la propagande officielle	–	43,3	4,0	47,3
Remboursement forfaitaire aux candidats	–	45,3	–	45,3
Transferts directs aux communes	–	16,2	–	16,2
Acheminement de la propagande électorale	–	48,3	–	48,3
Campagnes audiovisuelles	–	–	2,3	2,3
Autres frais	–	9,4	–	9,4
Français de l'étranger	–	4,0	–	4,0
Total	37,6	179,7	6,3	223,6

(1) S'y ajoutent également, sur ce dernier programme, un million d'euros pour la campagne de communication qui se déroulera à l'étranger au premier semestre 2012 et 1,3 million d'euros pour mettre en œuvre le vote électronique aux élections législatives.

DÉPENSES OCCASIONNÉES PAR LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

(en millions d'euros)

Types de dépenses	2012		2013	Total
	Personnel	Hors personnel	Hors personnel	
Indemnités pour travaux supplémentaires	5,2	–	–	5,2
Frais de la commission de propagande	29,4	9,0	–	38,4
Autres indemnités	2,0	–	–	2,0
Remboursement de la propagande officielle	–	12,3	–	12,3
Remboursement forfaitaire aux candidats	–	4,8	42,4	47,2
Transferts directs aux communes	–	16,2	–	16,2
Acheminement de la propagande électorale	–	37,0	3,0	40,0
Campagnes audiovisuelles	–	–	2,0	2,0
Autres frais	–	2,3	–	2,3
Français de l'étranger	–	4,0	–	4,0
Total	36,6	85,6	47,4	169,6

Source : ministère de l'Intérieur.

Votre rapporteur pour avis précise que les crédits destinés à l'élection présidentielle ont été alloués en fonction d'une prévision de douze candidats, à l'instar de l'élection présidentielle de 2007⁽¹⁾. Le coût des élections de 2012 sera néanmoins supérieur à celui des élections de 2007, du fait de l'ouverture complète à la concurrence, depuis le 1^{er} janvier 2010, du marché postal pour les plis de moins de 50 grammes, qui a entraîné l'assujettissement à la TVA de l'intégralité de l'affranchissement de la propagande électorale. Il en sera de même du coût des élections législatives de 2012, ces dernières étant, de surcroît, marquées par la création de onze circonscriptions à l'étranger, ce qui devrait entraîner un surcoût d'au moins 8 millions d'euros par rapport aux élections de 2007.

Enfin, le tableau ci-après permet de vérifier que c'est la propagande électorale – impression, mise sous pli, distribution et remboursement – qui représente le premier poste de dépense dans l'organisation des élections (65 % du coût total pour l'élection présidentielle de 2007).

COÛT MOYEN PAR ÉLECTEUR DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES

(en euros)

	Coût total	Coût de la propagande
Élection présidentielle de 2012	4,96	3,08
Élections législatives de 2012	3,85	1,99

N.B. : Le coût moyen intègre non seulement les dépenses prévues en 2012, mais aussi celles prévues en 2013.

(1) On dénombrait en revanche seize candidats à l'élection présidentielle de 2002.

3. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, autorité administrative indépendante, bénéficiera en 2012 de près de 4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 5,2 millions d'euros de crédits de paiement. Ces derniers se répartissent en 3,2 millions d'euros de dépenses de personnel et 2 millions d'euros de dépenses de fonctionnement.

Les crédits de personnel doivent permettre de rémunérer 33 emplois permanents (titulaires et contractuels) et 8 emplois de vacataires (recrutés sur contrat à durée déterminée d'un à six mois), soit un plafond de 41 ETPT identique à celui de 2011.

Du fait de ses missions en matière électorale (contrôle des comptes de campagne, fixation du montant forfaitaire des remboursements de l'État, etc.), l'activité de la Commission sera particulièrement soutenue en 2012. Environ 8 000 comptes de campagne de candidats aux élections législatives sont attendus l'année prochaine. S'ils sont peu nombreux, les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle sont, quant à eux, volumineux et complexes ⁽¹⁾.

B. LE FINANCEMENT DE LA VIE CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

En 2012, les crédits relatifs aux cultes d'Alsace et de Moselle seront comparables à ceux de 2011. Inscrits sur l'action « Cultes », ils devraient s'élever à un peu moins de 2 millions d'euros, correspondant à 1,3 million d'euros de subventions et à 660 000 euros de dépenses immobilières.

Les personnels des cultes, dont les crédits figurent sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », demeurent répartis dans les mêmes proportions depuis 2006, à raison de 76 % pour le culte catholique, 22 % pour les différents cultes protestants et 2 % pour le culte israélite.

Concernant les associations, le projet de loi de finances pour 2012 (action « Vie associative et soutien » du programme « Vie politique, culturelle et associative ») prévoit 35 000 euros de dépenses d'investissement et de 50 000 euros de dépenses de fonctionnement destinées à la maintenance et au développement du répertoire national des associations.

Depuis l'exercice budgétaire 2010, ce programme ne verse plus aucune subvention à des associations.

(1) Rappelons que la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 confère à la Commission la mission d'examiner les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, ses décisions étant susceptibles de recours devant le Conseil constitutionnel.

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

Les moyens proposés en 2012 pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » s'établissent à 632,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 651,7 millions d'euros de crédits de paiement, ce qui représentent une évolution de, respectivement, -9,6 % et + 6,6 % par rapport à 2011.

Les comparaisons avec l'année 2011 sont cependant rendues difficiles par les nombreux changements affectant le périmètre du programme et conduisant à majorer ses crédits : transferts d'emplois et de crédits immobiliers de la police et de la gendarmerie, crédits dédiés au nouveau Conseil national des activités privées de sécurité, etc. À structure constante, les crédits de paiement progressent par rapport à 2011 d'environ 1 %.

CRÉDITS DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR (2009-2012)

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011
Titre 2	304,4	318,0	328,8	335,8	+ 2,1 %	304,4	318,0	328,8	335,8	+ 2,1 %
Titre 3	262,4	261,7	355,9	278,4	- 21,8 %	262,5	262,2	267,4	297,5	+ 11,3 %
Titre 5	15,8	13,8	15,0	18,5	+ 23,3 %	13,6	13,4	15,0	18,5	+ 23,3 %
Titre 6	0,3	0,2	-	-	-	0,3	0,2	-	-	-
Total	582,9	593,8	699,6	632,6	- 9,6 %	580,8	593,9	611,2	651,7	+ 6,6 %

Les effectifs rémunérés par le programme sont au nombre de 5 170 ETPT, soit une augmentation de 71 ETPT par rapport 2011. Cette augmentation s'explique par l'ampleur des transferts de personnels qui relevaient auparavant d'autres programmes (+ 132 ETPT) et qui font plus que compenser les réductions d'effectifs liées au non-remplacement d'agents partant à la retraite (- 61 ETPT). Les principaux transferts sont liés à l'intégration de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur (+ 75 ETPT sur des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de gestion immobilière) ou concernent les personnels administratifs affectés dans les différents cabinets du ministère, jusqu'alors rattachés au programme « Police nationale » (+ 55 ETPT).

Cette évolution des effectifs se répercutent sur les crédits de personnel, qui progressent de 2,1 % par rapport à 2011 pour atteindre 335,8 millions d'euros. On notera que la prime de fonctions et de résultats (PFR), en vigueur depuis cette année pour les attachés du ministère de l'Intérieur, pourrait, à l'issue de concertations, être étendue au corps des secrétaires administratifs.

Les **crédits d'investissement** sont en hausse de 3,5 millions d'euros en 2012, du fait de nouvelles dépenses informatiques financées par l'action « Système d'information et de communication ».

Les **crédits de fonctionnement** connaissent des évolutions très différentes selon que l'on s'intéresse aux engagements ou aux paiements.

Les autorisations d'engagement diminuent de 77,5 millions d'euros en 2012, l'année 2011 ayant été marquée par la prise à bail du nouvel immeuble « Lumière » dans le 12^e arrondissement de Paris pour une durée ferme de douze ans ⁽¹⁾. Cette opération de relogement d'une partie de l'administration centrale, occupant aujourd'hui l'immeuble de la rue Nélaton (Paris 15^e), appelle l'ouverture de crédits de paiement de 42,7 millions d'euros dès 2012 puis de 245 millions d'euros au cours des exercices budgétaires suivants.

À l'inverse des autorisations d'engagement, les crédits de paiement dédiés aux dépenses de fonctionnement connaissent une augmentation de 30,1 millions d'euros en 2012. Cette évolution tient à plusieurs changements de périmètre, dont les plus importants sont :

– **le transfert de 15,6 millions d'euros de dépenses immobilières de la police et de la gendarmerie**, afin de rattacher la gestion de l'ensemble de leurs sites d'administration centrale au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (action « Affaires financières et immobilières »). Il s'agit en l'occurrence de sites situés à Issy-les-Moulineaux, Lognes et Nanterre ;

– **la mise en place du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)**, qui bénéficiera d'une subvention de **10,5 millions d'euros** versée par l'action « État-major ».

Créé par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ⁽²⁾, cet établissement public administratif est chargé de délivrer les autorisations des entreprises privées de sécurité (surveillance et gardiennage, transport de fonds, protection physique des personnes, sécurité cynophile, sûreté aéroportuaire, agences de recherches privées), les agréments de leurs dirigeants et les cartes professionnelles de leurs salariés. Le CNAPS dispose également de pouvoirs disciplinaires et de contrôle. Son plafond d'emplois est fixé à 214 ETP, rémunérés directement par l'opérateur.

(1) Selon le dossier de presse du présent projet de loi de finances, « cette implantation s'effectue à une valeur qui s'établit sensiblement en deçà du plafond de loyer fixé par le ministre chargé des domaines (400 euros HT HC le mètre carré) pour les administrations de l'État installées sur le périmètre de la Ville de Paris. Il s'établit aussi en deçà du prix au m² actuellement acquitté alors même que l'immeuble répond aux objectifs du Grenelle de l'environnement et se situe à une distance raisonnablement brève (moins d'une demi-heure) du pôle principal de Beauvau ». Voir également supra, I, A.

(2) Aux articles 33-1 et suivants de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité. La subvention de l'État est partiellement compensée par le produit d'une taxe de 0,5 % du montant hors taxe des prestations de service assurées par les entreprises relevant de cette loi et de 0,7 % du montant des rémunérations des services internes de sécurité privée (taxe créée par la loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-900 du 29 juillet 2011).

D'ici à son déploiement en région, prévu au cours de l'année 2012, les préfetures demeurent compétentes en matière d'activités privées de sécurité. Lors de son déplacement dans le Nord-Pas-de-Calais, votre rapporteur pour avis a noté que les conditions de ce déploiement du CNAPS au niveau régional n'avait pas encore fait l'objet d'information auprès des services concernés.

Enfin, les **frais de contentieux** devraient s'élever en 2012 à **82 millions d'euros**, soit un niveau légèrement inférieur aux crédits votés en 2011, représentant plus du quart des crédits de fonctionnement du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Ces dépenses, relevant de l'action « Conseil juridique et traitement du contentieux », sont traditionnellement marquées par le dépassement des crédits initiaux. Initialement évalués à 83 millions d'euros, les frais de contentieux ont finalement atteint 114,4 millions d'euros en 2010 ⁽¹⁾. En 2011, exercice pour lequel 83 millions d'euros ont de nouveau été prévus, un dépassement du même ordre, sinon supérieur, est prévisible.

Tout en continuant à **sous-évaluer de façon manifeste ce poste de dépense**, le projet annuel de performances pour 2012 a le mérite de préciser la ventilation des crédits par type de contentieux (voir le tableau ci-après).

LES DÉPENSES DE CONTENTIEUX EN 2010 ET 2012

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	PLF 2012
Refus de concours de la force publique	56,8	42,8
Attroupements	8,6	6,0
Autres mises en cause de l'État	11,2	7,0
Accidents de la circulation	11,5	9,0
Litiges de droit des étrangers	12,8	10,0
Protection des fonctionnaires	13,5	7,2
Total	114,4	82,0

Les refus de concours de la force publique ⁽²⁾ sont à la source des principaux frais de contentieux : malgré des dépenses de 56,8 millions d'euros en 2010 et, probablement, de 60 millions d'euros en 2011, le projet de loi de finances pour 2012 ne prévoit que 42,8 millions d'euros à ce titre.

Après 12,8 millions d'euros en 2010, les contentieux concernant les étrangers devraient coûter environ 14,5 millions d'euros en 2011. Le projet de loi

(1) Ce montant inclut les dépenses liées à la protection des fonctionnaires, mais pas celles liées au contentieux indemnitaire relatif à la délivrance par les communes des cartes nationales d'identité et des passeports.

(2) Il s'agit principalement des cas dans lesquels un bailleur, après avoir obtenu un jugement ou une ordonnance d'expulsion d'un locataire, requiert le concours de la force publique, mais se heurte à un refus (légal) du préfet. Le bailleur peut alors mettre en cause la responsabilité sans faute de l'État pour rupture de l'égalité devant les charges publiques (Conseil d'État, 30 novembre 1923, « Couitéas »).

de finances pour 2012 intègre pourtant une prévision de dépense limitée à 10 millions d'euros.

Parmi les « *autres mises en cause de l'État* », il convient de signaler le contentieux lié au transfert aux communes des régies de recettes destinées à l'encaissement par les agents de police municipale des amendes forfaitaires à la suite d'infractions au code de la route. Ce contentieux est né du transfert illégal, car effectué par simple circulaire du ministère de l'Intérieur, de la mission de recouvrement des amendes forfaitaires aux communes ⁽¹⁾. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, « *il est encore difficile d'évaluer le coût de ce contentieux, notamment parce que toutes les communes n'ont pas créé de régies de recettes, que celles qui les ont créées n'ont à ce jour pas toutes fait valoir leur préjudice et que les dépenses qu'elles ont pu exposer pour cette mission et qui donnent lieu à remboursement sont variables. Il est à craindre que la charge soit néanmoins très importante, les juridictions faisant droit à environ 75 % des demandes présentées par les communes* ». Après une dépense de 1,5 million d'euros intervenue en 2010, le total des demandes d'indemnisation en cours d'instruction – qui peuvent concerner tant l'exercice 2011 que l'exercice 2012 – s'élève à environ 24 millions d'euros.

(1) Conseil d'État, 22 octobre 2010, Ville de Versailles : « aucune disposition législative ne met directement ou indirectement à la charge des communes les frais de fonctionnement des régies de recettes mises en place par l'État auprès des communes pour l'encaissement, par les comptables publics de l'État, des amendes pouvant résulter des procès-verbaux établis par les agents de police municipale ; (...) la cour administrative d'appel n'a dès lors pas commis d'erreur de droit en jugeant que [ces] frais (...) devaient être mis à la charge de l'État ».

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du lundi 7 novembre 2011, la Commission procède, en commission élargie, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2012.

M. le président Jérôme Cahuzac. M. Jérôme Lambert, représentant la Commission des lois, et moi-même sommes heureux de vous accueillir, monsieur le ministre de l'intérieur. Nous sommes réunis en commission élargie afin de vous entendre sur les crédits consacrés dans le projet de loi de finances pour 2012 à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE).

Pour que notre débat puisse se dérouler en une heure, durée fixée par la Conférence des présidents, le temps de parole sera limité à cinq minutes pour les questions des rapporteurs et à deux minutes pour celles des autres députés. Les auteurs de questions disposeront le cas échéant d'un droit de suite en cas de réponse incomplète.

M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis de la Commission des lois, président. À mon tour, monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue. La mission AGTE, dont je suis le rapporteur pour avis au nom de la Commission des lois, vise à assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République, et à mettre en œuvre au niveau local les politiques publiques nationales.

En 2012, elle participera à l'effort de rigueur demandé à l'ensemble du budget de l'État, puisque les crédits proposés dans le projet de loi de finances s'élèvent – avant les coups de rabot qui s'annoncent – à 2,7 milliards d'euros. Si ce montant augmente par rapport à 2011, c'est essentiellement du fait de la tenue, l'an prochain, des élections présidentielle et législatives.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » enregistreront en 2012 une hausse sensible, principalement due en effet à l'activité électorale que connaîtra notre pays au printemps prochain. Les autorisations d'engagement s'élèveront à 2 745 millions d'euros, soit une augmentation de 6,8 %, et les crédits de paiement à 2 739 millions, soit une augmentation de 11,8 %.

Comme les années précédentes, la révision générale des politiques publiques (RGPP) s'appliquera à cette mission en 2012. Ses effectifs continueront à décroître, à un rythme toutefois moins soutenu que par le passé. Entre 2009 et 2011, il n'a été procédé qu'à un recrutement pour quatre ou cinq départs à la retraite, ce qui va bien au-delà du non-remplacement d'un poste sur deux qui est

de règle. L'an prochain, 1,3 poste en moyenne sera pourvu pour deux départs. L'effort restera donc important, mais ce rééquilibrage est bienvenu.

Du point de vue qualitatif, la gestion de la mission, et spécialement celle du programme « Administration territoriale de l'État » (ATE), est caractérisée depuis le début de la législature par le souci constant d'améliorer le service rendu. Ainsi, la création de l'Agence nationale pour les titres sécurisés (ANTS) a permis des progrès dans un secteur sensible et régalien par excellence. Le passeport est devenu biométrique, c'est-à-dire incomparablement plus sûr, sans cesser d'être délivré dans un délai très court, de huit jours en moyenne.

En 2009, la Commission des finances avait éprouvé quelques inquiétudes, justifiant la tenue d'une réunion exceptionnelle. Depuis lors, la situation s'est sensiblement améliorée. Dans plus de 50 % des cas, les cartes grises sont délivrées directement par les garagistes, donc très rapidement. Il n'est plus nécessaire en effet d'établir une immatriculation provisoire du véhicule, qui garde désormais la même jusqu'à sa destruction. Quant au délai moyen de délivrance du permis de conduire, il est passé de onze à neuf jours. Parallèlement, les effectifs consacrés à la gestion de ces titres dans les préfectures ont été réduits de 600 agents, redéployés pour la plupart en vue d'une meilleure gestion des ressources humaines.

Plusieurs réformes sont en chantier : elles concernent la carte d'identité électronique, le titre électronique de séjour et, dans le cadre du programme FAETON, le permis de conduire électronique. Elles sont menées dans le double souci d'améliorer la sécurité de ces documents essentiels et de rendre au moindre coût le meilleur service à nos concitoyens.

Je vous poserai trois questions.

Face au développement de la fraude et de l'usurpation d'identité, l'avènement de la carte d'identité électronique marquera un progrès considérable, puisqu'elle sera plus sûre et qu'elle contiendra les empreintes digitales de l'intéressé. Ce document, qui aura la taille d'une carte de crédit, permettra en outre la signature électronique, avantage qui excède le cadre strictement administratif. Dans la proposition de loi relative à la protection de l'identité, que le Sénat a examinée jeudi en seconde lecture, et dont l'adoption est nécessaire pour mettre en place cette carte nationale d'identité électronique, un seul article reste en navette. Le Gouvernement demanderait-il à l'Assemblée nationale une lecture définitive si les deux chambres ne trouvaient pas d'accord sur ces dernières dispositions restant en discussion ?

Le préfet Philippe Riffaut a été mandaté pour formuler des propositions en vue d'alléger, de supprimer, de simplifier ou de transférer à d'autres administrations une centaine de tâches, non essentielles, actuellement dévolues aux préfectures, ce qui permettrait de rétablir une certaine logique dans l'attribution des personnels. Qu'en est-il de l'application de ces dispositions, dont

certaines, strictement administratives, pourraient être immédiatement mises en œuvre, tandis que d'autres exigent des évolutions législatives ?

Ma troisième question porte sur la répartition des effectifs de l'administration préfectorale, sur laquelle j'ai insisté dans mon rapport. Pour des raisons d'ordre historique, certaines préfectures – notamment dans le Nord, le Pas-de-Calais, la Bretagne et l'Île-de-France – sont défavorisées. En 2011, le ministère a pris le sujet en compte pour la première fois. À l'avenir, la répartition des personnels dans les préfectures sera-t-elle plus équitable ?

M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis de la Commission des lois, président. Depuis des années, les services déconcentrés de l'État ont été particulièrement sollicités, en application de la RGPP et de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE). La mission AGTE en a enregistré très directement et très concrètement le contrecoup puisque, en 2010 et 2011, les suppressions d'emplois y sont allées très au-delà de ce qu'impliquait la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. En 2012, les suppressions proposées atteignent encore 382 équivalents temps plein travaillé, mais elles sont moindres que les années précédentes, preuve sans doute qu'il existe des limites objectives aux réductions d'effectifs imposées aux services déconcentrés. C'est ce qu'a d'ailleurs reconnu récemment M. Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) : « Dans certaines préfectures ou sous-préfectures, on est arrivé, en termes de réduction d'effectifs, à la limite au-delà de laquelle certaines missions ne peuvent plus être remplies. »

Du fait de la crise économique et financière, le budget que nous examinons est en grande partie virtuel. Ce matin, le Gouvernement a déposé un amendement, que la Commission des lois n'examinera que mercredi, visant à diminuer de 8,5 millions les autorisations d'engagement et de 500 000 euros les crédits de paiement de la mission AGTE. C'est là l'effet du coup de rabot général annoncé par le Premier ministre le 24 août dernier en vue de dégager un milliard d'euros d'économies, mais un second coup de rabot a été annoncé aujourd'hui même, pour économiser 500 millions d'euros supplémentaires sur les différentes missions du budget de l'État. Il est donc probable qu'un nouvel amendement gouvernemental visant à réduire encore les crédits de la mission nous sera présenté dans le cadre d'une seconde délibération du projet de loi de finances pour 2012.

Pour toutes ces raisons, et bien que la Commission des lois ne doive voter que mercredi les crédits de la mission AGTE, je peux d'ores et déjà annoncer que j'émettrai un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

Dans un contexte budgétaire difficile, l'administration territoriale de l'État a su faire preuve d'une capacité d'adaptation remarquable, comme en témoigne la fusion des services au niveau régional et, plus récemment, au niveau départemental. Malgré tout, des difficultés demeurent, que je constate lors de mes déplacements en tant que rapporteur pour avis.

Qu'envisagez-vous pour développer la mobilité des agents au niveau déconcentré et, plus encore, pour harmoniser les statuts d'agents désormais appelés à travailler ensemble dans des directions interministérielles, alors qu'ils continuent à relever d'une gestion propre à leur ministère, impliquant des régimes indemnitaires et statutaires spécifiques ? Cette harmonisation, qui ne peut se faire que par le haut, est une des conditions sine qua non du succès de la réforme de l'administration territoriale.

À cette interrogation centrale, j'ajouterai quatre questions plus ponctuelles.

Sur quelles actions porteront les réductions supplémentaires de crédits que le Gouvernement proposera par voie d'amendement ?

Quelles seront les conséquences pour l'Agence nationale des titres sécurisés des amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première partie du projet de loi de finances, qui se traduisent notamment par un prélèvement sur son fonds de roulement de près de 42 millions d'euros ? La question se pose avec d'autant plus d'acuité que les recettes prévisionnelles de l'ANTS en 2012 sont très loin de couvrir l'intégralité des dépenses prévues.

En matière de frais de contentieux, qui relèvent du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », comment ramèneriez-vous à 82 millions d'euros en 2012 une dépense qui a atteint 114 millions d'euros en 2010 et devrait en 2011 se maintenir à un niveau comparable ? À force de vouloir réduire les crédits, ne court-on pas le risque d'une sous-budgétisation, qui générerait des reports de charges sur les années suivantes ?

Enfin, compte tenu des divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur les conditions d'utilisation des données biométriques, sera-t-il possible de tenir le calendrier prévisionnel, qui prévoit le lancement de la future carte nationale d'identité électronique à l'automne 2012 ?

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. M. Le Fur a souligné à juste titre que certaines augmentations des budgets tiennent aux élections présidentielle et législatives de l'an prochain, dont le coût dépassera de beaucoup celui des élections organisées en 2011.

Pour 2012, le budget prévoit 419 suppressions d'emplois, chiffre inférieur à celui de l'an dernier comme a bien voulu le reconnaître M. Jérôme Lambert. Elles seront au nombre de 54 en administration centrale et de 365 en préfecture. L'application de la norme eût conduit à supprimer dans ce dernier cas 475 emplois, mais la norme AGDREF 2, relative à l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France, a justifié la fixation d'un objectif inférieur de 110 emplois.

Les rapporteurs m'ont tous deux interrogé sur la carte nationale d'identité électronique. Dans la proposition de loi relative à la protection de l'identité, qui a fait l'objet d'une lecture par l'Assemblée nationale et de deux par le Sénat, un article pose encore problème. La rédaction adoptée par le Sénat ne permet pas d'atteindre l'objectif du texte, qui est de résoudre le problème épineux des usurpations d'identité dont sont victimes chaque année des dizaines de milliers de Français. Or il serait absurde de lancer un programme aussi coûteux sans régler cette question. J'espère donc que la discussion qui va se poursuivre entre les deux assemblées aboutira à une solution satisfaisante. Peut-être faut-il, pour compléter l'analyse, prendre en considération, outre la question du rapprochement des données qui préoccupe certains parlementaires, celle de l'accès à ces données et de l'intérêt qui s'y attache. Aux yeux du Gouvernement, autoriser cet accès au juge dans le cadre d'une instruction criminelle ne saurait porter atteinte aux libertés publiques. Affirmer l'inverse revient décrier notre justice.

Dans le cadre de sa mission, M. Riffaut a proposé près d'une centaine de mesures de simplification, dont beaucoup peuvent être mises en œuvre par simple décision administrative. Certaines visent seulement à généraliser des innovations de procédure éprouvées dans quelques préfectures, comme la suppression du dépôt légal des publications ou la dématérialisation des procédures de création d'associations, déjà appliquée par la préfecture du Nord.

M. Le Fur, qui n'oublie jamais la situation de la Bretagne, m'a interrogé sur l'équité de la répartition des dotations entre les préfectures. L'administration est consciente que des inégalités se sont créées au fil du temps, pour des raisons parfois difficiles à élucider. Dans les départements moins dotés en personnels, les réductions d'effectifs seront limitées. Cette année, l'écart entre ces départements moins bien lotis et la moyenne s'est réduit de 5 à 9 %, et l'effort se poursuivra l'an prochain.

Le Gouvernement a prévu plusieurs amendements en vue de redresser les finances publiques. Le premier train comprend deux décisions. L'une, assez modeste, vise à réduire d'un demi-million d'euros les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale. L'autre tend à diminuer de 41 millions le fonds de roulement de l'ANTS, cette somme n'étant plus nécessaire compte tenu du retard pris par le programme.

Quant au deuxième train, il se traduira par un amendement abaissant de 5 % le plafond du remboursement des dépenses de campagne électorale et les subventions aux partis politiques.

Pour les frais de contentieux, l'inscription est inférieure aux dépenses constatées l'an dernier. Fidèle rapporteur de notre budget, M. Le Fur sait que c'est le cas chaque année, ce qui devrait inciter les administrations centrales à limiter les dépenses, et à les rapprocher des montants votés par le Parlement.

Nous avons bien pour objectif d'harmoniser la situation des fonctionnaires travaillant au sein de services fusionnés à la suite de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État. Des mesures ont déjà été prises pour unifier tant l'organisation du temps de travail et des astreintes que les procédures d'évaluation, et des travaux sont en cours pour harmoniser par le haut les rémunérations et les régimes indemnitaires. Beaucoup de mesures concernent le domaine social. À cet égard, même si les prestations des différents ministères varient fréquemment, il n'est pas concevable que des agents d'un même service soient soumis à des conditions très différentes.

M. le président Jérôme Cahuzac. Avant de donner la parole aux porte-parole des groupes, je vous poserai deux questions.

L'Agence nationale des titres sécurisés est en train de modifier l'application relative aux dossiers des ressortissants étrangers, devenue obsolète. Dans ce domaine, la France respectera-t-elle les exigences du règlement européen qui lui impose de rendre cette application opérationnelle au plus tard au 20 mai 2012 ?

Deuxièmement, vous avez pris deux décrets en l'espace de dix-huit mois, le premier contraignant les municipalités à acquérir des stations d'enregistrement, le second rendant celles-ci inutiles. Comment expliquer qu'on ait imposé en pure perte aux collectivités une dépense qu'on évalue entre 4 et 5 millions d'euros ?

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Pour respecter les échéances européennes, l'application dite AGDREF 2 doit en effet être opérationnelle en mai. Tous les moyens techniques et humains sont bien sûr mis en œuvre à cette fin.

Quant à la décision relative aux stations d'enregistrement, elle découle d'une disposition législative intervenue au cours de la période concernée, qui impose que les photographies soient prises par des photographes professionnels, travaillant hors des lieux de la saisie.

M. Michel Diefenbacher. Ma première question porte sur la représentation territoriale de l'État. Le projet stratégique de performance mentionne, sans en dire plus, une adaptation du réseau des sous-préfectures. La question apparaît de plus en plus fréquemment dans le débat politique, certains grands élus, comme le président de l'Association des régions de France, envisageant ouvertement la suppression des petites sous-préfectures. Ce dossier est-il tabou pour le ministère ou compte-t-il l'ouvrir prochainement, notamment pour des raisons budgétaires ?

Dans le cadre du regroupement des services interministériels déconcentrés, je note votre volonté d'harmoniser la situation statutaire et financière de fonctionnaires relevant d'administrations différentes, qui exercent désormais la même fonction sous le même toit. En septembre, le Gouvernement a étendu à la

fonction publique de l'État le système d'intéressement collectif des salariés aux résultats des entreprises. Le ministère de l'intérieur mettra-t-il à profit cette disposition pour harmoniser la situation des agents qui participent à une même mission, et favoriser du même coup l'émergence de projets de services ?

Le Premier ministre vient d'annoncer une baisse des crédits alloués aux formations politiques et au financement des campagnes électorales mais, dans ce dernier cas, la réduction de la prise en charge par l'État porte-t-elle sur le plafond des dépenses de campagne ou sur le taux plafond de remboursement ? D'autre part, dans sa rédaction initiale, le projet de loi de réorganisation territoriale tendait à la création de conseillers territoriaux, disposition dont l'incidence financière était calculée en fonction du nombre des élus et du montant de leurs indemnités, sans tenir compte du changement dans l'organisation des élections. Or, si nous organisons aujourd'hui 4 037 élections cantonales et, puisque celles-ci se tiennent dans le cadre du département, 100 élections régionales, leur nombre se réduira désormais à 3 493. L'impact financier de cet aspect de la réforme a-t-il été mesuré ?

Je termine par un sujet plus délicat : le concours de la force publique aux expulsions locatives. Quoique celles-ci soient décidées par la justice et que l'administration ait pour seule tâche de les exécuter, la décision est toujours difficile à prendre pour l'autorité préfectorale. Prêter ce concours pose un problème humain, social, voire d'ordre public, mais le refuser suppose qu'on indemnise les propriétaires. Quelle a été l'évolution de ces crédits d'indemnisation ? Est-on parvenu à la maîtriser mieux que ce n'était le cas il y a dix ou quinze ans ?

M. Michel Hunault. Vous avez, monsieur le ministre, réaffirmé l'importance des préfetures et des sous-préfetures – vous nous avez d'ailleurs fait l'honneur de venir poser la première pierre de la nouvelle sous-préfeture de Chateaubriant. Je voudrais à mon tour rendre hommage à l'action des représentants de l'État et de l'ensemble des personnels, tant des préfetures que des sous-préfetures, dont le concours est indispensable à la cohésion nationale et qui sont mis à contribution dans des domaines très variés.

Interrogé par le biais d'une question écrite sur le problème du financement des micro-partis, le Gouvernement m'a répondu que, ces partis étant légaux, ce point ne justifiait pas un contrôle particulier. Il me semble pourtant qu'il y a là une voie d'économie à explorer, certains de ces micro-partis n'ayant pour fonction que de valoriser l'action personnelle de collègues qui sont déjà membres d'un autre parti.

M. le président Jérôme Cahuzac. L'opposition a déjà proposé ce que vous suggérez, cher collègue, par le biais d'un amendement à la première partie du projet de loi de finances pour 2012, qui s'est heurté au refus du Gouvernement. Je vous engage donc à poursuivre avec nous cette action.

Monsieur le ministre, je vous sais gré d'avoir précisé que la décision qui a contraint les collectivités à mettre au rebut les stations d'enregistrement découlait d'une disposition législative : en l'occurrence, il s'agissait d'un amendement d'origine gouvernementale...

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Cet amendement résultait d'une concertation avec les représentants de la profession respectable des photographes, dont nul ne peut condamner la volonté de sauvegarder leur métier, d'autant qu'ils sont très utiles à la population des petites communes.

Il est vrai, monsieur Diefenbacher, que les sous-préfectures ont vu leurs missions profondément bouleversées ces dernières années, d'une part par la recentralisation du contrôle de légalité au bénéfice des préfectures, voire de pôles interdépartementaux, et d'autre part par les réformes qui les ont dépouillées de leurs prérogatives traditionnelles en matière de délivrance des titres. Dès lors, beaucoup se posent la question de leur avenir. Considérant que ce réseau est extrêmement utile à la population, aux élus et aux entreprises, notamment en milieu rural, le Gouvernement n'a pas l'intention de modifier la carte des sous-préfectures, sauf cas particuliers – ainsi les six communes très puissantes de l'arrondissement de Boulogne-Billancourt n'attendant rien de la sous-préfecture, celle-ci est vouée à disparaître en tant que telle, pour devenir une antenne de la préfecture, notamment pour la délivrance de titres.

Bien conscient cependant qu'il convient de réfléchir à leur avenir, le Gouvernement étudie deux pistes. Premièrement, elles pourraient, comme cela est envisagé pour Boulogne-Billancourt, jouer le rôle d'« ateliers déconcentrés » chargés d'assurer certaines tâches de la préfecture, notamment en matière de délivrance de titres. Lors de ma visite à Chateaubriant, j'ai observé que deux agents de la sous-préfecture travaillaient à l'élaboration de titres pour la préfecture, ce qui avait permis de maintenir les effectifs. Deuxièmement, elles devront participer davantage à l'appui des politiques prioritaires du Gouvernement. Depuis quelques mois, par exemple, le ministère en charge de l'emploi leur a demandé, avec succès, de se mobiliser sur les questions d'emploi et de formation professionnelle. Cela ne sera pas sans conséquence sur la formation, voire sur le recrutement des agents, qui devront à l'avenir être beaucoup plus polyvalents. Cela étant dit, le Gouvernement entend bien préserver ce réseau de services de proximité.

Le ministère est résolu à instituer une prime d'intéressement à la performance collective des services, mais cela suppose, comme vous l'avez vous-même souligné, monsieur le député, de mener une réflexion préalable, de définir un projet et des objectifs collectifs. Il n'y a donc pas de crédits inscrits pour 2012, notre objectif étant de mettre en place cette prime en 2013, dès que nous serons prêts.

À ma connaissance, la question de savoir si la réduction de 5 % du remboursement des dépenses de campagne porterait sur le montant de ces dépenses ou sur le plafond de ce remboursement n'est pas tranchée. Il me semblerait normal, dans un objectif d'exemplarité, que ce soient les dépenses qui soient plafonnées.

La réforme de l'organisation territoriale devrait se traduire sur le plan budgétaire par une économie tout à fait significative de 111 millions d'euros.

Le taux d'octroi du concours de la force publique est globalement stable, puisqu'il a été de 62 % en 2008, de 57,3 % en 2009 et de 61,8 % en 2010. Cependant, le coût des indemnités contentieuses continue à augmenter, puisqu'elles se sont élevées à 14,9 millions d'euros en 2010, contre 12,1 millions d'euros en 2009.

La question des micro-partis est régulièrement soulevée, monsieur Hunault. Il faut dire que l'absence d'un régime juridique particulier la rend complexe : ce n'est pas leur existence en tant que telle qui pose problème, mais l'utilisation que certains peuvent en faire. Attendons pour prendre une position définitive les conclusions du groupe de travail constitué à initiative de Marc Le Fur, et qui doit être animé par Gilles Carrez.

M. Jean-Luc Reitzer. Nos concitoyens et les élus que nous sommes sont particulièrement attachés à la présence de l'État sur les territoires de notre République, tout particulièrement en zone rurale ou semi-rurale. C'est pourquoi j'avais protesté avec énergie quand on avait voulu supprimer la sous-préfecture de ma bonne ville d'Altkirch, chef-lieu d'arrondissement du Haut-Rhin, ou lorsque le tribunal d'instance a été malheureusement fermé. J'avais alors souligné à quel point nos compatriotes se sentent abandonnés lorsque le drapeau ne flotte plus sur nos bâtiments publics.

Vous comprendrez donc, monsieur le ministre, que je sois particulièrement sensible aux démarches « qualité » engagées par nos services publics, notamment dans les préfectures et les sous-préfectures, dans le but d'améliorer la qualité du service rendu à nos concitoyens. Au titre de la modernisation de leurs missions conduite par votre ministère afin de mieux répondre aux attentes et aux besoins de nos concitoyens, les préfectures se sont engagées dans des chantiers tels que l'amélioration de la qualité de l'accueil, la réduction des délais de traitement des dossiers ou encore l'amélioration du traitement des réclamations, dans le cadre des démarches de certification Qualipref ou Marianne. Fondée à l'origine sur le volontariat, la démarche « qualité » a été généralisée à l'ensemble du réseau préfectoral par une circulaire du 15 juillet 2010. Quel bilan en tirez-vous, notamment pour le département du Haut-Rhin ? Les résultats de cette politique sont très attendus par nos concitoyens, parce qu'ils affecteront directement leur vie quotidienne.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Le budget de cette mission est stabilisé, et la réduction des effectifs est moins sévère que les années précédentes.

Il est important que l'État parle d'une seule voix dans un département. Or la multiplication du nombre des interlocuteurs et la réduction des prérogatives du préfet dans certains domaines – je pense notamment au champ couvert par les ARS – peuvent être un obstacle à la coordination de l'action de l'État dans un département rural.

Le champ du contrôle de légalité connaît-il une évolution ?

Où en est-on de la dématérialisation dans l'administration ?

Le Président de la République m'ayant confié une mission sur les normes administratives, je vous serais reconnaissant, monsieur le ministre, d'inviter les préfets à faire montre d'une culture de l'accompagnement, de préférence à une culture du contrôle.

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Je saisis l'occasion que vous m'offrez, monsieur Reitzer, de rendre hommage à mon tour aux agents des préfectures et des sous-préfectures. Depuis très longtemps en effet, que ce soit dans le cadre de politiques nationales ou de leur propre initiative, les préfectures font preuve d'une grande ambition dans le développement de démarches « qualité ».

Vous avez rappelé qu'aujourd'hui deux démarches nationales sont développées en priorité : Qualipref, qui intéresse d'abord l'accueil des usagers et la valorisation des métiers, et l'accélérateur d'accueil Marianne, d'initiative interministérielle. Toutes les préfectures sont actuellement engagées dans une de ces démarches, 72 dans Qualipref et 45 dans Marianne. Les résultats des évaluations interministérielles sont satisfaisants. Ainsi l'évaluation récemment réalisée par la direction générale de la modernisation a mis en évidence que les préfectures étaient parmi les administrations qui avaient réalisé les progrès les plus significatifs.

Dans le Haut-Rhin, nous envisageons une certification qualité dès le premier trimestre de 2012, ce qui témoigne du degré d'implication des agents de la préfecture et des sous-préfectures. Par ailleurs, dans le souci d'une bonne qualité de service au public, le préfet a décidé de maintenir les trois sites de délivrance des cartes grises de Colmar, de Mulhouse et d'Altkirch.

Monsieur Morel-A-L'Huissier, nous demandons depuis longtemps que les représentants de l'État dans les départements fassent porter leurs efforts sur le conseil plutôt que de chercher à multiplier les déférés préfectoraux, ceux-ci devant rester l'ultime solution, en cas d'illégalité délibérée. Les priorités assignées au contrôle de légalité par voie de circulaires, la dernière datant de septembre 2010, sont la commande publique et l'urbanisme, soit les contentieux les plus difficiles

et les plus lourds de conséquences. L'époque où les préfetures s'acharnaient à contrôler la légalité des décisions prises par les agents de la fonction publique territoriale est révolue !

S'agissant de la dématérialisation, monsieur Morel-A-L'Huissier, le logiciel de transmission numérique des actes des collectivités aux sites de contrôle de légalité fonctionne de façon très satisfaisante. Alors que jusqu'ici seuls les actes administratifs étaient concernés, la dématérialisation s'étend progressivement au contrôle budgétaire. Cela permettra à la fois d'alléger la charge de travail et d'accélérer le traitement des dossiers, contribuant ainsi à améliorer le service rendu à la collectivité. La dématérialisation a déjà permis d'améliorer très significativement la délivrance des cartes grises.

Le préfet est désormais le délégué territorial des agences de l'État. L'ARS constitue un cas particulier, mais elle est à la disposition du préfet du département pour toutes les questions de sécurité sanitaire.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je vous remercie, monsieur le ministre.

La réunion de la commission élargie s'achève à vingt et une heures cinquante-cinq.

*

* *

La Commission examine, au cours de sa réunion du mercredi 9 novembre 2011, sur le rapport de M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2012.

M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable aux crédits de la mission, car ce budget porte à nouveau la marque de l'impact évident – même s'il est moins brutal que lors des deux dernières années – de la révision générale des politiques publiques, qui crée des difficultés importantes pour les agents de l'État travaillant dans les préfetures et sous-préfetures. Ces agents y font face, mais j'estime nécessaire de tirer le signal d'alarme sur cette situation.

Article 32 : *Crédits du budget général. État B mission « Administration générale et territoriale de l'État ».*

La Commission examine l'amendement n° II-449 du Gouvernement.

M. Jérôme Lambert, rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable à cet amendement qui a été rapidement présenté par le ministre de l'Intérieur lors de l'examen en commission élargie. Il s'agit du premier amendement, qu'on qualifie de « rabet », et qui réduit les crédits de la mission à hauteur de 8,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 500 000 euros en crédits

de paiement. Le ministre a annoncé que cet amendement serait suivi d'un second amendement de réduction des crédits, qui abaissera de 5 % le plafond du remboursement des dépenses de campagne électorale et les subventions aux partis politiques. J'estime très désagréable de travailler dans les conditions que nous impose le Gouvernement, sans vision d'ensemble et sans analyse des conséquences des amendements qui sont présentés.

*Contrairement à l'avis de son rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'amendement n° II-449.*

*Contrairement aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2012.*

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-449 présenté par le Gouvernement :

Article 32 (état B)

Mission Administration générale et territoriale de l'État

I. – Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

Programmes	+	-
Administration territoriale	0	8 000 000
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Vie politique, culturelle et associative	0	0
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	0	500 000
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
TOTAUX	0	8 500 000
SOLDE		- 8 500 000

II. – Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Administration territoriale	0	0
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Vie politique, culturelle et associative	0	0
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	0	500 000
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
TOTAUX	0	500 000
SOLDE		- 500 000

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet de modifier le plafond des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 au titre de la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011.

Il est proposé de réduire de 8,5 millions d'euros le montant des autorisations d'engagements (AE) et de 0,5 million d'euros le montant des crédits de paiement (CP) de cette mission. Cette diminution se décompose de la manière suivante :

– minoration de 0,5 million d'euros des AE et des CP du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » résultant de la réduction des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;

– minoration de 8 millions d’euros des AE du programme « Administration territoriale » ; cet ajustement correspond à l’annulation d’AE pluriannuelles liées aux loyers et charges locatives des préfectures ; ces dépenses sont dorénavant financées par le programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration**

— M. Michel BART, secrétaire général

— M. Thierry GENTILHOMME, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

— M. Patrick LEVAYE, directeur de projet à la Direction de la modernisation et de l'action territoriale

— M. David COSTE, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale à la Direction de la modernisation et de l'action territoriale

- **Préfecture de région Nord-Pas-de-Calais**

— M. Pierre STUSSI, secrétaire général pour les affaires régionales

— M. François COUDON, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales

— M. Éric FRITSCH, directeur de la plate-forme ressources humaines

— M. Éliane GRAMMONT, conseillère mobilité-carrière

— M. Guy LE BOULZEC, chef de la mission régionale « achats »

- **Préfecture du Nord**

— M. Marc-Étienne PINAULDT, secrétaire général

— Mme Éliane DEL DIN, directrice des relations avec les collectivités territoriales

— M. Frédéric FAES, directeur de l'immigration et de l'intégration

— Mme Patricia KIEFFER, directrice des finances, des ressources humaines et des moyens

— M. Bruno MATHIS, contrôleur de gestion

— M. Michel PLASSON, directeur de la réglementation et des libertés publiques

— M. Damien VIEILLARD, directeur des politiques publiques

— Mme Cathy KIECKEN, secrétaire administrative à la direction des politiques publiques

— Mme FERNANDEZ, section CFDT de la préfecture du Nord

— Mme Laurence HERBIN, section CFDT de la préfecture du Nord

• **Directions départementales interministérielles du Nord**

- Mme Françoise LIÉBERT, directrice départementale de la protection des populations
- M. Philippe LIVET, directeur départemental adjoint des territoires et de la mer, chargé de mission « schéma pluriannuel de stratégie immobilière »
- M. Jean-Marie THÉPOT, directeur départemental de la cohésion sociale