



N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

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 2013** (n° 235),

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

ADMINISTRATION TERRITORIALE
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

PAR M. GILLES BOURDOULEIX,
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 2012.

À cette date, la **totalité** des réponses avait été reçue par le rapporteur, qui remercie l'ensemble des services du ministère de l'Intérieur concernés.

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2013 DES PROGRAMMES « ADMINISTRATION TERRITORIALE » ET « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	7
I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE ».....	7
II. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR ».....	8
DEUXIÈME PARTIE : LA SOUS-ÉVALUATION RÉCURRENTÉ DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	9
I. UNE SOUS-BUDGÉTISATION MANIFESTE ET RÉPÉTÉE.....	9
A. Des crédits systématiquement insuffisants.....	9
B. Des contentieux très hétérogènes.....	11
II. UNE ATTEINTE COÛTEUSE À LA SINCÉRITÉ DU BUDGET.....	13
A. Le caractère exceptionnel de certains contentieux ne saurait masquer une sous-budgétisation structurelle.....	13
1. <i>Les contentieux exceptionnels ne représentent qu'environ un tiers de la dépense annuelle</i>	13
2. <i>L'essentiel des insuffisances de crédits est imputable aux contentieux réguliers</i>	14
B. Les années 2012 et 2013 ne devraient pas échapper à l'insuffisance de crédits.....	15
1. <i>L'exécution budgétaire 2012 est marquée par un nouveau dérapage de la dépense</i>	15
2. <i>Les crédits proposés pour 2013 demeurent entachés d'insincérité</i>	16
III. DES PISTES D'AMÉLIORATION À EXPLORER.....	16
EXAMEN EN COMMISSION	21
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	44

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » concerne principalement les moyens financiers des préfetures et les crédits de soutien du ministère de l'Intérieur ⁽¹⁾.

Comme la plupart des autres missions du budget de l'État, la mission « Administration générale et territoriale de l'État » verra ses crédits diminuer en 2013, dans un contexte de resserrement budgétaire généralisé, marqué notamment par le gel en euros courants des dépenses de l'État ⁽²⁾.

Les perspectives budgétaires à moyen terme ne sont guère plus favorables : d'après le budget triennal (2013-2015) figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, le plafond de crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » sera inférieur en 2015 à celui de 2013. Il serait, en effet, fixé à 1,95 milliard d'euros de crédits de paiement hors contributions retraite, à comparer à 1,96 milliard d'euros l'année prochaine.

Pour son premier rapport pour avis sur les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », votre rapporteur a choisi cette année, après une brève présentation des crédits prévus pour 2013, de s'intéresser à la question des dépenses de contentieux du ministère de l'Intérieur, régulièrement sous-évaluées depuis plusieurs années.

(1) *Le secrétaire général du ministère, M. Didier Lallement, que votre rapporteur pour avis a auditionné le 16 octobre 2012, est responsable des trois programmes de la mission. Le présent rapport pour avis porte sur les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Le programme « Vie politique, culturelle et associative » fait l'objet d'un rapport pour avis, au nom de la commission des Lois, de M. Paul Molac.*

(2) *Plus précisément, ce gel en valeur concerne l'ensemble formé par les crédits du budget général (hors charge de la dette et hors pensions), les prélèvements sur recettes et les impositions affectées aux divers satellites de l'État.*

**PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2013 DES PROGRAMMES
« ADMINISTRATION TERRITORIALE » ET « CONDUITE ET PILOTAGE DES
POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »**

L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	Exécution 2011	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2013/2012
Administration territoriale	1 692,6	1 672,8	1 701,0	+ 1,7 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	933,5	666,8	663,7	- 0,5 %

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	Exécution 2011	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2013/2012
Administration territoriale	1 712,9	1 657,2	1 713,1	+ 3,4 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	678,2	686,9	690,2	+ 0,5 %

I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

Sur le programme « Administration territoriale », l'évolution des crédits est marquée par deux mouvements contradictoires :

– une **hausse des crédits de personnel** d'environ 65 millions d'euros par rapport à 2012, pour atteindre 1 514 millions d'euros en 2013. Cette augmentation s'explique à la fois par la progression des contributions retraite (au compte d'affectation spéciale « Pensions ») et par une réduction de certaines vacances d'emploi dans les services. En revanche, le nombre d'emplois diminue de 450 équivalents temps plein (ETP), ce qui correspond à un taux de non-remplacement de 46 % des départs à la retraite prévisionnels, à comparer à 42 % en 2012 ;

– une **diminution des autres crédits** par rapport à 2012, de 37 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 9,3 millions d'euros en crédits de paiement. Alors que les crédits de paiement dédiés à l'investissement – en particulier l'immobilier des préfectures – demeurent globalement stables (53,9 millions d'euros pour 2013), les crédits de fonctionnement connaissent une baisse sensible de 9,8 millions d'euros (- 6,3 %).

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

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » est marqué par des changements de périmètre qui rendent difficiles les comparaisons avec la loi de finances initiale pour 2012.

En effet, ce programme intègre désormais les emplois et les crédits de personnel du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), qui relevaient jusqu'à présent du programme « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ». En sens inverse, les crédits de fonctionnement courant du ministère de l'outre-mer, devenu ministère de plein exercice, sont transférés en 2013 dans le programme « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer ». En outre, les dépenses de fonctionnement des infrastructures réseaux et de télécommunication du ministère de l'Intérieur sont désormais inscrites sur le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'État ».

À ces changements de périmètre s'ajoutent des modifications au sein même du programme, entre ses différentes actions – dont les intitulés sont d'ailleurs partiellement modifiés. Ainsi, l'action « État-major et services centraux » regroupe désormais l'ensemble des crédits de soutien (ressources humaines et fonctionnement courant)⁽¹⁾, tandis que les autres actions sont recentrées sur leur dimension « métier » : « Systèmes d'information et de communication », « Action sociale et formation », « Affaires immobilières » et « Affaires juridiques et contentieuses »⁽²⁾.

D'une manière générale, par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » :

– **diminuent légèrement en autorisations d'engagement** (– 0,5 %), du fait notamment de la réduction de 18,5 millions d'euros à 10,1 millions d'euros des dépenses d'investissement ;

– **augmentent légèrement en crédits de paiement** (+ 0,5 %). Cette hausse est entièrement imputable aux dépenses de personnel, qui passent de 373,7 millions d'euros en 2012 à 386,1 millions d'euros en 2013, en dépit de la suppression de 104 ETP (soit la quasi-totalité des départs à la retraite prévus l'année prochaine, hors personnels des cultes). À l'inverse, les crédits de fonctionnement diminuent de 2,6 % pour s'établir à 287,2 millions d'euros.

(1) À l'exception des moyens du SGII, inscrits sur l'action « Immigration, asile et intégration ».

(2) Sur cette dernière action, voir la deuxième partie du présent rapport.

DEUXIÈME PARTIE : LA SOUS-ÉVALUATION RÉCURRENTE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Les frais de contentieux du ministère de l'Intérieur, payés par le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », font l'objet de l'une de ces sous-budgétisations que les rapports parlementaires et les analyses de la Cour des comptes déplorent régulièrement. Pour cette raison, votre rapporteur pour avis a souhaité faire le point sur ce problème, dont la répétition abusive nuit gravement à la sincérité budgétaire. Ce choix est, *a posteriori*, apparu d'autant plus opportun que, selon le projet annuel de performances pour 2013, « l'amélioration de la prévision et du pilotage des dépenses de contentieux » est l'un des « deux axes » de la stratégie du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » pour l'année prochaine.

I. UNE SOUS-BUDGÉTISATION MANIFESTE ET RÉPÉTÉE

A. DES CRÉDITS SYSTÉMATIQUEMENT INSUFFISANTS

Pour 2013, les crédits pour frais de contentieux du ministère de l'Intérieur s'établissent dans le projet de loi de finances à **82 millions d'euros**, soit le même montant que dans la loi de finances initiale pour 2012, alors que les prévisions pour cette année annoncent déjà un dépassement conséquent.

LES DÉPENSES DE CONTENTIEUX DEPUIS 2010

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	Exécution 2011	PLF 2012	PLF 2013
Refus de concours de la force publique	56,8	55,8	42,8	42,8
Attroupements	8,6	2,7	6,0	6,0
Autres mises en cause de l'État	11,2	51,1	7,0	7,0
Accidents de la circulation	11,5	10,8	9,0	9,0
Litiges de droit des étrangers	12,8	14,4	10,0	10,0
Protection des fonctionnaires	13,5	13,7	7,2	7,2
Total	114,4	148,4	82,0	82,0

Ces dépenses, qui relèvent de l'action « Affaires juridiques et contentieuses »⁽¹⁾, sont traditionnellement marquées par le **dépassement de l'enveloppe de crédits fixée en loi de finances initiale**.

Jusqu'à l'année 2005, ces dépenses étaient réglées au moyen de crédits évaluatifs, qui, par définition, pouvaient être ouverts au-delà de l'autorisation parlementaire délivrée en loi de finances. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, le champ des crédits évaluatifs a été drastiquement réduit⁽²⁾, obligeant à financer les dépenses de contentieux par des crédits limitatifs.

(1) Jusqu'à la loi de finances pour 2012, cette action s'intitulait « Conseil juridique et traitement du contentieux ».

(2) Pour le budget général, l'article 10 de la LOLF restreint les crédits évaluatifs à la charge de la dette, aux remboursements et dégrèvements et aux appels en garantie de l'État.

Une telle évolution aurait dû conduire à améliorer la prévision budgétaire initiale, sauf à recourir à **l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année**. Comme le montre le tableau ci-après, c'est pourtant cette dernière pratique que l'on doit déplorer : au-delà du « dégel » de crédits initialement mis en réserve par le ministère du Budget ou de redéploiements – forcément limités – au sein du programme, le Gouvernement a souvent dû procéder par voie de décrets d'avance ⁽¹⁾ ou de lois de finances rectificatives ⁽²⁾. Ces expédients budgétaires sont d'autant moins satisfaisants que, intervenant en toute fin d'année, ils ne permettent généralement pas le paiement des dépenses de l'exercice en cours, générant autant de reports de crédits sur l'année suivante.

FINANCEMENT DES FRAIS DE CONTENTIEUX DE 2007 À 2011

(crédits de paiement, en millions d'euros)

		2007	2008	2009	2010	2011
Crédits initiaux	Loi de finances initiale (1)	82,4	82,4	86,4	86,9	83,0
	Crédits mis en réserve (2)	4,1	4,9	3,4	3,9	4,2
	LFI régulée [(1) – (2)]	78,3	77,5	83,0	83,1	78,9
Crédits supplémentaires	Reports de l'exercice précédent	–	–	32,5	43,4	34,9
	Redéploiement au sein du programme	–	2,3	0,6	– 3,2	2,0
	Levée de la réserve	3,4	15,0	6,1	10,9	13,4
	Décrets d'avance	–	–	–	11,2	11,5
	Collectifs budgétaires	–	32,5	45,6	32,5	8,2
Total des crédits		81,7	127,2	167,8	177,8	148,6
Dépenses effectives		80,3	94,2	124,4	141,6	148,4

Source : ministère de l'Intérieur.

Le tableau ci-avant révèle également une certaine incongruité de la gestion en 2010, un redéploiement de crédits au sein du programme ayant été réalisé *au détriment* de l'action dédiée aux frais de contentieux, en dépit de sa sous-budgétisation récurrente. L'année suivante, cette insuffisance de crédits « *n'a même pas interdit de choisir, en mai 2011, ce seul programme pour appliquer un surgel afin de répondre à un besoin de 2 millions d'euros apparu dans les programmes de la mission "Sécurité". Ce choix, incohérent budgétairement, entraîne en outre un surcoût, car les retards de paiement engendrent des pénalités de retard* » ⁽³⁾.

Plus généralement, **c'est l'impression de « bricolage » dans la gestion budgétaire en cours d'année qui prédomine**. Comme l'a indiqué le ministère de l'Intérieur au rapporteur, « *se pose (...) chaque année la question de savoir dans*

(1) Par exemple : décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 ; décret n° 2011-1695 du 30 novembre 2011.

(2) Par exemple : loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 ; loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978 du 28 décembre 2011.

(3) Cour des comptes, analyse de l'exécution 2011 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » annexée au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2011, mai 2012, p. 18. Un « surgel » désigne une nouvelle mise en réserve de crédits en cours d'année, décidée par le ministère du Budget, venant s'ajouter à celle réalisée dès le début de l'exercice budgétaire.

quelles conditions le budget pourra être abondé pour faire face à la réalité des besoins. Ce défaut de visibilité pèse sur les préfetures et l'exécution des dépenses dès le début du second semestre de l'année ».

Au total, on constate un **très grand décalage entre les crédits demandés chaque automne au Parlement et la réalité de la dépense budgétaire**. Il faut remonter à 2007 pour trouver une année à l'issue de laquelle les dépenses se sont révélées inférieures à la dotation initiale. **Depuis 2008, le dépassement atteint chaque année, en moyenne, 42,5 millions d'euros**, ce qui représente environ la moitié des crédits initiaux. L'écart le plus important a été observé en 2011, le dérapage s'élevant à 65,4 millions d'euros.

Depuis 2007, les crédits proposés dans le projet de loi de finances n'ont jamais fait l'objet d'une remise à niveau, fût-elle partielle. L'augmentation des crédits initiaux entre 2008 et 2009 s'explique seulement par des changements de périmètre – en particulier, 5 millions d'euros supplémentaires du fait de l'intégration de la gendarmerie dans le périmètre du programme⁽¹⁾ –, et non par une quelconque amélioration de la budgétisation.

B. DES CONTENTIEUX TRÈS HÉTÉROGÈNES

Les frais couverts par les crédits inscrits sur l'action « Affaires juridiques et contentieuses » sont de divers ordres : paiement de dommages-intérêts et d'indemnités à l'issue d'une condamnation juridictionnelle ou d'un règlement négocié à l'amiable ; règlement d'honoraires d'avocats, d'experts ou d'autres auxiliaires de justice.

L'engagement et le paiement de ces dépenses sont **marqués par un grand éparpillement. En effet, pas moins de 124 unités opérationnelles (UO) sont concernées** – principalement les préfetures et les secrétariats généraux pour l'administration de la police, sur la base des délégations de crédits accordées par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Les dépenses réglées directement par l'administration centrale ne représentent, quant à elles, que 15 à 20 % du montant total.

Par définition, les contentieux susceptibles de générer des dépenses sont variables d'une année sur l'autre. Pour autant, certains d'entre eux se renouvellent régulièrement, au point que les projets annuels de performances précisent, depuis le projet de loi de finances pour 2012⁽²⁾, la ventilation prévisionnelle des crédits par type de contentieux.

(1) S'y sont ajoutées, à la fin de l'année 2010, les dépenses de contentieux liés à l'immigration, du fait de la suppression du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

(2) Tel est le cas également, en exécution, des rapports annuels de performances, depuis le projet de loi de règlement du budget 2010.

Le principal poste de dépense – représentant près de 56 millions d’euros en 2011 – est le contentieux lié au **refus de concours de la force publique**. Il s’agit essentiellement 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, motivé par exemple par des risques de troubles à l’ordre public. Le bailleur peut alors mettre en cause la responsabilité sans faute de l’État pour rupture de l’égalité devant les charges publiques ⁽¹⁾.

Les **litiges liés au droit des étrangers** suscitent, quant à eux, une dépense de près de 15 millions d’euros chaque année, soit environ le triple du montant constaté en 2006. Le niveau de la dépense s’explique notamment par le choix effectué par l’État, depuis plusieurs années, de systématiquement se faire représenter par un avocat dans les instances judiciaires et administratives relatives au droit des étrangers.

La **protection juridique accordée par l’État à ses fonctionnaires**, qui a mobilisé 13,7 millions d’euros en 2011, concerne à plus de 90 % les services de police. On note par ailleurs une récente augmentation des plaintes déposées par le corps préfectoral et certains hauts fonctionnaires, dans des affaires relevant des délits de presse (diffamation, outrage, injures, etc.).

Les **accidents de la circulation** coûtent au ministère de l’Intérieur une dizaine de millions d’euros chaque année. Il s’agit d’indemniser les tiers victimes d’un accident faisant intervenir un véhicule de l’État, lorsque ce dernier est son propre assureur ⁽²⁾. Les crédits sont gérés directement par les services déconcentrés (principalement les secrétariats généraux pour l’administration de la police) et, lorsque l’enjeu d’un dossier excède 15 000 euros, par l’administration centrale. Le montant de la dépense est nécessairement aléatoire, puisqu’il varie non seulement en fonction du nombre d’accidents, mais aussi de leur gravité.

Les **atouppements et rassemblements** peuvent être source de dégradations et de dommages aboutissant à la mise en cause de la responsabilité de l’État – qui s’est substituée depuis 1983 ⁽³⁾ à celles des communes. Les indemnisations à ce titre ont, par exemple, atteint 8,6 millions d’euros en 2010 et 2,7 millions d’euros en 2011.

L’hétérogénéité des contentieux financés par le programme « Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur » complique l’établissement de prévisions de dépenses, qu’il s’agisse de leur montant ou du rythme de leur décaissement, directement tributaire du calendrier d’examen des dossiers par les juridictions.

(1) Conseil d’État, 30 novembre 1923, Couitéas.

(2) Ce qui n’est pas le cas du parc automobile appartenant aux préfetures, qui bénéficie d’une couverture assurantielle privée.

(3) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l’État.

II. UNE ATTEINTE COÛTEUSE À LA SINCÉRITÉ DU BUDGET

A. LE CARACTÈRE EXCEPTIONNEL DE CERTAINS CONTENTIEUX NE SAURAIT MASQUER UNE SOUS-BUDGÉTISATION STRUCTURELLE

1. Les contentieux exceptionnels ne représentent qu'environ un tiers de la dépense annuelle

La difficulté de prévoir les dépenses de contentieux est renforcée par **la survenance d'affaires qui**, par rapport aux contentieux réguliers précédemment évoqués, **peuvent être qualifiées d'« exceptionnelles »**. Du point de vue budgétaire, les dépenses correspondantes sont imputées sur la sous-action « Autres mises en cause de l'État ».

Tel a été le cas, ces dernières années, du contentieux relatif à la **délivrance par les communes des cartes nationales d'identité et des passeports**.

La juridiction administrative ⁽¹⁾ avait déclaré illégal le transfert opéré par voie réglementaire ⁽²⁾ du recueil des demandes et de la délivrance par les communes des cartes nationales d'identité des passeports, au motif qu'était ainsi imposée une charge financière aux communes. La loi de finances rectificative pour 2008 ⁽³⁾ a dû donner une base légale à ce transfert ⁽⁴⁾, tout en créant une dotation exceptionnelle en faveur des communes, d'un montant total de 97,5 millions d'euros. Les crédits nécessaires ont été ouverts en 2008, 2009 puis 2010 – à hauteur de 32,5 millions d'euros à chaque fois – par chacun des collectifs budgétaires de fin d'année. Du fait de leur ouverture tardive, ces crédits ont systématiquement été reportés sur l'exercice suivant.

Un autre contentieux exceptionnel, comparable au précédent, a concerné le 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 ministre de l'Intérieur, le 3 mai 2002, de la mission de recouvrement des amendes forfaitaires aux communes, ce qu'a sanctionné le Conseil d'État en 2010 ⁽⁵⁾. Depuis, le législateur est intervenu ⁽¹⁾, en transférant aux communes

(1) Conseil d'État, 5 janvier 2005, Commune de Versailles, n° 232888 ; 6 avril 2007, Commune de Poitiers, n° 299825 (avis) ; 14 septembre 2007, Commune de Villeurbanne, n° 299720.

(2) Décrets n° 99-973 du 25 novembre 1999 et n° 2001-185 du 26 février 2001.

(3) Article 103 de la loi de finances rectificative pour 2008 n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

(4) L'article L. 1611-2-1 du code général des collectivités territoriales dispose désormais que, dans le cadre des missions confiées aux maires en tant qu'agents de l'État, « les communes assurent (...) la réception et la saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que la remise aux intéressés de ces titres ».

(5) Conseil d'État, 22 octobre 2010, Commune de Versailles, n° 328102 : « 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

cette mission d'encaissement⁽²⁾ et en mettant en place une dotation forfaitaire destinée à solder le contentieux né des illégalités passées. Cette dotation de 0,5 euro par amende encaissée, dans la limite de 9,87 millions d'euros, est répartie entre les communes en fonction du nombre d'amendes qu'elles ont effectivement recouvrées entre 2008 et 2011. Aucun crédit spécifique n'ayant été ouvert à cette fin, ce sont les crédits « habituels » de l'action « Affaires juridiques et contentieuses » qui doivent supporter cette dépense en 2012.

Enfin, 8,2 millions d'euros de crédits ont dû être ouverts dans la dernière loi de finances rectificative pour 2011⁽³⁾, afin de prendre en charge les conséquences financières de l'annulation par le juge administratif des décisions préfectorales de répartition et d'attribution de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) du département d'Ille-et-Vilaine pour les exercices 2005 et 2006⁽⁴⁾.

Toutefois, l'ensemble de ces dépenses « exceptionnelles » ne représente qu'environ un tiers des dépenses de contentieux supportées par le ministère de l'Intérieur et n'expliquent pas à elles seules les dépassements chroniques considérables. Les deux tiers restants s'apparentent en effet à des contentieux habituels, précédemment évoqués, dont rien ne justifie qu'ils fassent l'objet d'une dotation budgétaire insuffisante. En d'autres termes, **le caractère exceptionnel de certains contentieux ne saurait masquer la sous-budgétisation structurelle de l'ensemble de l'action « Affaires juridiques et contentieuses »**⁽⁵⁾.

2. L'essentiel des insuffisances de crédits est imputable aux contentieux réguliers

Tel est particulièrement le cas **en matière de refus de concours de la force publique, qui sont à la source des principaux frais de contentieux**. Le projet annuel de performances pour 2013 souligne d'ailleurs que « *les indemnisations devraient se poursuivre à un rythme soutenu. L'augmentation, ces dernières années, du nombre de décisions d'octroi du concours [de la force publique] n'a, en effet, pas permis de réduire la dépense en raison de l'augmentation du nombre de demandes d'expulsion non satisfaites, le concours de la force publique restant subordonné à une solution d'hébergement ou de relogement pour les personnes expulsées* ». Il n'est donc guère cohérent de maintenir chaque année un montant de crédits inchangé, tout en indiquant par

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 ».

(1) Article 86 de la loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978 du 28 décembre 2011.

(2) L'article L. 1611-2-1 du code général des collectivités territoriales dispose désormais que, dans le cadre des missions confiées aux maires en tant qu'agents de l'État, « les communes assurent (...) l'encaissement des amendes forfaitaires résultant des contraventions réprimées par le code de la route et établies par les agents de police municipale ».

(3) Loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978 du 28 décembre 2011.

(4) Tribunal administratif de Rennes, 20 mai 2009 ; Cour administrative d'appel de Nantes, 3 juin 2011.

(5) La Cour des comptes a déjà relevé « le caractère structurel de cette sous-budgétisation » (analyse de l'exécution 2011 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » annexée au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2011, mai 2012, p. 17).

ailleurs que l'évolution tendancielle du principal poste de dépense est à la hausse.

Plus largement, l'insuffisance de crédits de l'action « Affaires juridiques et contentieuses » complique la gestion de l'ensemble des services déconcentrés concernés qui, on l'a vu, sont très nombreux (124 unités opérationnelles). S'ensuit une forme de **cercle vicieux** : anticipant les tensions budgétaires sur le programme, l'administration centrale a tendance à déléguer « au compte-gouttes » les crédits au niveau déconcentré, empêchant la résolution rapide de certains litiges (par le biais d'une négociation à l'amiable par exemple) et favorisant les retards de paiement.

Il s'agit, en effet, de l'une des principales critiques qui peuvent être faites à la gestion des dépenses de contentieux du ministère de l'Intérieur : **non seulement les prévisions de dépenses présentées chaque automne au Parlement ne sont pas sincères** (puisque des crédits supplémentaires doivent systématiquement être ouverts en cours d'année), **mais cette sous-budgétisation entraîne des surcoûts pour l'État, qui s'expose à des pénalités de retard** au profit de ses créanciers : intérêts majorés, astreintes, etc. Ainsi que le relève d'ailleurs la Cour des comptes, « *comme le taux d'intérêt légal en vigueur est sensiblement supérieur à l'inflation, certains créanciers peuvent trouver intérêt à ces errements* »⁽¹⁾.

Malheureusement, **les données manquent pour évaluer ce surcoût**. Les systèmes d'information ne permettent apparemment pas, à l'heure actuelle, de distinguer, au sein des différentes dépenses, celles qui sont la conséquence de retards de l'État dans les délais de paiement, à l'issue d'une transaction ou d'une procédure juridictionnelle. Pour l'année 2011, cependant, le ministère de l'Intérieur estime à près de 400 000 euros les dépenses versées au titre d'intérêts moratoires.

B. LES ANNÉES 2012 ET 2013 NE DEVRAIENT PAS ÉCHAPPER À L'INSUFFISANCE DE CRÉDITS

1. L'exécution budgétaire 2012 est marquée par un nouveau dérapage de la dépense

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, l'action « Affaires juridiques et contentieuses » devrait, en 2012, supporter une dépense prévisionnelle de **126,6 millions d'euros**, à comparer aux 82 millions d'euros ouverts dans la loi de finances initiale. Il s'agit d'un dépassement d'une ampleur « classique » (44,6 millions d'euros), au regard de l'exécution budgétaire des années passées.

(1) Analyse de l'exécution 2011 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » annexée au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2011, mai 2012, p. 18.

Deux postes de dépenses expliquent une partie de ce nouveau dérapage en exécution. D'une part, les refus de concours de la force publique devraient générer une dépense d'environ 55 millions d'euros, au lieu de 42,8 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale pour 2012. D'autre part, le contentieux précité relatif aux régies de recettes municipales coûtera 9,87 millions d'euros au budget de l'État.

Selon le ministère de l'Intérieur, le besoin de financement « *pourrait être en partie couvert par le dégel des crédits mis en réserve sur le programme. Le solde du besoin devra faire l'objet d'une ouverture de crédits par voie de décret d'avance ou dans le cadre de la loi de finances rectificatives de fin d'année, à l'instar des exercices budgétaires antérieurs* ».

De telles modalités de gestion budgétaire, quoique devenues « habituelles », n'en sont pas moins difficilement acceptables.

2. Les crédits proposés pour 2013 demeurent entachés d'insincérité

Alors même que l'exécution de cette année montre, de nouveau, une insuffisance des crédits de contentieux du ministère de l'Intérieur, le projet de loi de finances pour 2013 tend à reconduire strictement à l'identique l'enveloppe votée pour 2012, soit **82 millions d'euros**.

La seule différence avec 2012 réside dans l'augmentation d'un peu moins de 47 000 euros des crédits ⁽¹⁾, du fait du transfert au ministère de l'Intérieur des dépenses de contentieux liés à la sécurité routière, auparavant supportées par le ministère de l'Écologie.

En conséquence, en votant les crédits pour 2013 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », **le Parlement se prononcera, une fois de plus, au vu de prévisions de dépenses insincères.**

III. DES PISTES D'AMÉLIORATION À EXPLORER

Le projet annuel de performances pour 2013 énumère plusieurs actions tendant à une meilleure maîtrise des dépenses de contentieux du ministère de l'Intérieur (voir l'encadré ci-dessous).

Toutefois, de l'aveu même du ministère de l'Intérieur, « plusieurs actions visant à la mise sous contrôle des dépenses liées aux refus de concours de la force publique (qui représentent plus de la moitié des dépenses de contentieux) ont d'ores et déjà été menées sans véritable succès sur leur montant final ».

(1) Crédits de 46 463 euros inscrits sur la sous-action « Autres mises en cause de l'État ».

**LES ENGAGEMENTS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
VISANT À MAÎTRISER LES DÉPENSES DE CONTENTIEUX**

– mise en place d'outils visant à fiabiliser les décisions (développement du site intranet de la DLPJ et élaboration systématique de fiches pratiques thématiques dans tous les domaines d'activité du ministère, constituant une aide à la prise de décision et permettant de limiter les risques de contentieux...);

– mise en place d'outils juridiques destinés à améliorer la performance de la défense des intérêts de l'État (veille jurisprudentielle, élaboration de synthèses de jurisprudence, développement des accès aux banques de données juridiques, développement de l'interactivité avec les services instructeurs en préfecture);

– renforcement de la défense de l'État : représentation systématique de l'État devant les tribunaux (au besoin par des cabinets d'avocats spécialisés), systématisation de l'opposition de la prescription quadriennale et de l'appel dans certains contentieux indemnitaires, demande de condamnation à des amendes pour recours abusif dont l'effet est dissuasif (contentieux du permis à points);

– assouplissement des conditions de recours à la procédure de transaction amiable et recours privilégié à celle-ci afin de limiter les intérêts moratoires;

– élaboration d'outils de suivi et de prévision des consommations locales visant à assurer une meilleure lisibilité de la dépense : mise en place d'une prévision budgétaire sur l'exercice, recensement des dossiers pouvant présenter un risque budgétaire pour l'État, élaboration de bilans d'exécution, échanges réguliers avec les préfectures les plus concernées sur leurs besoins et leurs perspectives, appui méthodologique en matière de refus de concours de la force publique;

– rappel aux gestionnaires des règles d'utilisation des crédits et notamment du strict périmètre d'intervention pour les dépenses contentieuses;

– réduction des délais de paiement, notamment par consignation des sommes importantes, afin d'éviter le paiement d'intérêts moratoires.

Source : projet annuel de performances pour 2013.

Pour l'avenir, le Premier ministre a demandé qu'une mission conjointe de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des finances (IGF) soit lancée afin « de poursuivre l'effort de rationalisation de ces dépenses en procédant notamment à un réexamen des pratiques administratives les plus génératrices de dépenses. Cette mission devrait être conduite pour parvenir à un rapport avant le printemps 2013 ».

Sans préjuger des conclusions de ce futur rapport et sans mésestimer la difficulté d'évaluer des dépenses partiellement aléatoires et imprévisibles, il importe d'ores et déjà de tracer quelques pistes d'amélioration envisageables.

L'un des principaux obstacles à la maîtrise des frais de contentieux du ministère de l'Intérieur réside dans le fait que **ces dépenses sont engagées en méconnaissance de l'adage « qui paie décide »**, souvent considéré comme l'une des conditions d'une bonne gestion budgétaire :

– le responsable du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » est le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, mais celui-ci n'a

pas autorité sur la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), qui est responsable du budget opérationnel de programme (BOP) correspondant à l'action « Affaires juridiques et contentieuses » ;

– ainsi qu'on l'a précédemment signalé, l'essentiel des dépenses de contentieux ne dépendent pas directement de l'administration centrale, mais d'une multitude de microdécisions prises à l'échelon déconcentré ;

– les services déconcentrés du ministère de l'Intérieur sont eux-mêmes partiellement dépendants des décisions d'autres acteurs. Tel est tout particulièrement le cas en matière de refus de concours de la force publique, qui sont très largement liés à la politique définie par le ministère du Logement, consistant par exemple à subordonner tout octroi de ce concours à une solution d'hébergement, voire, pour les bénéficiaires du droit au logement opposable, de relogement⁽¹⁾. La décision de recourir à la force publique est alors conditionnée, non par l'existence de risques de troubles à l'ordre public, mais par l'offre de logement ou d'hébergement, que ne maîtrise pas le ministère de l'Intérieur.

Ces différentes contraintes organisationnelles ne pourraient être surmontées qu'au prix de changements relativement lourds, soit dans le circuit de prise de décision interne au ministère de l'Intérieur, soit dans l'architecture même du budget de l'État.

Quelles que soient les éventuelles évolutions qui pourraient aller en ce sens, d'autres solutions, plus modestes mais sans doute plus opérationnelles à court terme, méritent d'être explorées.

Ainsi, il conviendrait **de recenser et d'analyser les très fortes disparités de pratiques observées d'un département à l'autre**, afin de mieux évaluer la dépense et, le cas échéant, de pouvoir la maîtriser.

En réponse à une question de votre rapporteur pour avis, le ministère de l'Intérieur a, en ce sens, indiqué qu'« *une circulaire incitant les préfets à mettre en œuvre un pilotage et un suivi de l'ensemble des dépenses de contentieux est en préparation. Il s'agit de demander aux préfets de département de veiller au rapprochement des prévisions et des réalisations afin de mesurer les écarts*

(1) On peut d'ailleurs rappeler que le Conseil constitutionnel avait expressément condamné cette condition imposée à l'octroi de la force publique : « si, dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, l'autorité administrative peut (...) ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle, le législateur ne saurait subordonner l'octroi de ce concours à l'accomplissement d'une diligence administrative ; (...) il résulte des termes mêmes de l'article L. 613-6 inséré dans le code de la construction et de l'habitation, et notamment de la deuxième phrase dudit article, que le fait pour le représentant de l'État dans le département de ne pas s'être assuré qu'une offre d'hébergement a été proposée aux personnes expulsées pourrait être un motif spécifique de refus de concours de la force publique à l'exécution d'une décision juridictionnelle émanant du juge judiciaire ; (...) s'agissant d'un motif qui ne justifie pas, par lui-même, un refus de ce concours en raison de la nécessité de sauvegarder l'ordre public, le dispositif ainsi institué porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ; que l'article 119 de la loi déferée est donc contraire à la Constitution » (*décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*).

significatifs. Une information comparative des dépenses entre départements appartenant à la même strate sera également diffusée ».

Il conviendrait également de clairement distinguer, dans les inscriptions budgétaires, les dépenses dues à des règlements à l'amiable, les dépenses consécutives à des condamnations judiciaires et les dépenses supplémentaires entraînées par les retards de paiement de l'État. **Le surcoût causé par la sous-budgétisation récurrente des dépenses de contentieux pourrait ainsi être identifié et, partant, mieux combattu.**

Par ailleurs, afin d'éviter de solliciter systématiquement le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », la **dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles devrait être utilisée pour financer les contentieux dits « exceptionnels »**. Votre rapporteur pour avis rappelle, en effet, que la mission « Provisions » dispose de crédits (32,9 millions d'euros en 2012 ; 162,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013) précisément destinés à faire face à des dépenses aléatoires.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, cette dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles n'a jamais été mise à profit pour financer les frais de contentieux du ministère de l'Intérieur. Si tel était le cas, la gestion de l'action « Affaires juridiques et contentieuses » du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » pourrait être recentrée sur les contentieux plus habituels.

Au-delà, une meilleure prévision des dépenses de contentieux pourrait s'appuyer sur l'exploitation des données issues de la comptabilité générale de l'État : le montant des **provisions pour litiges** inscrites chaque année dans le Compte général de l'État (CGE)⁽¹⁾, approuvé par le Parlement lors du vote de la loi de règlement, devrait éclairer la définition du niveau des crédits nécessaires en loi de finances initiale.

Il pourrait également être utile de mettre en place un **indicateur de performance** relatif aux dépenses de contentieux⁽²⁾. À l'heure actuelle, aucun des indicateurs du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ne concerne l'action « Affaires juridiques et contentieuses ». Cet indicateur pourrait permettre d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire, de mesurer l'hétérogénéité des dépenses d'un territoire à l'autre et de renseigner le Parlement sur les reports de charges d'une année sur l'autre.

Enfin, au-delà de tous les efforts susceptibles d'être réalisés pour maîtriser les dépenses de contentieux du ministère de l'Intérieur, il paraît indispensable de procéder à **une remise à niveau du montant des crédits** demandés chaque année au Parlement dans le projet de loi de finances. Pour délicate qu'elle soit dans un

(1) Dans le CGE de 2011, les provisions pour litiges atteignent, pour l'ensemble du budget de l'État, 10,8 milliards d'euros. Leur ventilation par ministère n'y est pas précisée, afin de ne pas porter à la connaissance de tiers l'appréciation que l'État porte sur les perspectives des affaires en cours.

(2) Cette suggestion a été faite par M. Christian Eckert dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget 2011 (Assemblée nationale, juillet 2012, n° 75, tome II, p. 31).

contexte de raréfaction grandissante de la ressource publique, une telle « opération vérité » est la condition *sine qua non* du rétablissement de la sincérité budgétaire du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 23 octobre 2012, la Commission procède, en commission élargie, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2013.

M. Yves Censi, président. Le président de la Commission des finances, Gilles Carrez, empêché, vous prie de bien vouloir l'excuser et m'a demandé de coprésider cette réunion avec Jean-Jacques Urvoas, président de la Commission des lois.

Afin de favoriser les échanges entre ministres et députés, la conférence des présidents du 31 juillet dernier a reconduit la procédure des commissions élargies, dont voici ce soir la première réunion, consacrée aux crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. le président Jean-Jacques Urvoas. À la différence des années précédentes, nous n'avons pas souhaité que la Commission des lois se penche trop précisément sur les questions financières et que ses travaux deviennent ainsi redondants avec ceux des rapporteurs spéciaux de la Commission des finances. Nos rapporteurs pour avis ont donc concentré leurs analyses sur les politiques publiques afin de discuter de façon plus constructive avec les ministres.

M. Laurent Baumel, rapporteur spécial. Les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » diminueront en 2013 de près de 8 %. Cela s'explique d'abord par un élément conjoncturel : les dépenses liées à l'organisation des élections de 2012 ne sont évidemment pas reconduites. En second lieu, de façon plus structurelle, bien que la révision générale des politiques publiques (RGPP) ait été abandonnée par le gouvernement actuel, l'effort de redressement des finances publiques se poursuit et touche donc aussi les trois programmes de la mission.

Le programme 307, « Administration territoriale », voit la suppression de 450 emplois équivalents temps plein (ETP), ce qui correspond à un taux de non-remplacement des départs à la retraite de 46 %, inférieur à ceux de 2010 et de 2011. Pour le programme 216, « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », le taux de non-remplacement atteint 69 %.

Cependant, le ministère poursuivra l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens à travers toute une série d'objectifs sur lesquels nous allons revenir.

Je voudrais poser trois questions à M. le ministre.

Le contrôle de légalité souffre d'un décalage entre ses moyens administratifs, de plus en plus rationnés, et la complexité juridique toujours plus grande de l'action des collectivités territoriales. Un nombre croissant de petites collectivités compte sur l'expertise de l'État pour y faire face. Comment le ministère de l'intérieur intègre-t-il cette problématique ? Quelle est sa stratégie ?

Des économies supplémentaires ne pourraient-elles être réalisées dans le domaine de la propagande électorale ? La question de l'envoi du bulletin de vote à domicile pour les scrutins uninominaux se pose de façon récurrente. Le ministre est-il favorable à sa suppression ?

Les dépenses de contentieux du ministère devraient s'élever à 126 millions d'euros en 2012. Or elles font chaque année l'objet d'une sous-évaluation en loi de finances initiale et sont prévues à hauteur de 82 millions pour 2013. Comment réduire ces dépenses et, à tout le moins, améliorer leur budgétisation ?

Enfin, l'avenir du réseau des sous-préfectures soulève quelques interrogations. Le ministre a mandaté trois personnalités – le chef de l'Inspection générale de l'administration (IGA), le délégué à l'aménagement du territoire et le président du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État (CSATE) – afin qu'elles lui rendent des conclusions à ce sujet au printemps prochain.

À la suite des auditions auxquelles j'ai procédé, il me paraît que l'État aurait tout intérêt à conduire une évolution du réseau en s'affranchissant de la dichotomie entre la suppression et le maintien, qui ne peut qu'entraîner des difficultés politiques, et en envisageant plutôt une réforme qui porterait sur les degrés et les modalités d'ajustement des différentes sous-préfectures.

Dès lors, trois options semblent se présenter. La première réside dans un nouveau dimensionnement des moyens alloués à l'intendance afin de diminuer certains coûts d'entretien et de personnels. La deuxième dans le transfert, partiel ou complet, de la fonction d'accueil du public selon la situation géographique des arrondissements par rapport au chef-lieu de département, compte tenu notamment des durées de transport. La troisième dans le transfert, ici encore partiel ou complet, de la fonction d'ingénierie territoriale, fonction majeure aujourd'hui confiée aux sous-préfectures. Il existe en effet de grandes disparités selon que l'on se situe en zone urbaine et périurbaine ou rurale. Dans les arrondissements de campagne et de montagne, le besoin de proximité de l'État est plus fort, particulièrement dans le domaine de l'urbanisme. Ailleurs, les communautés d'agglomération et les communautés de communes se sont souvent dotées des moyens d'une certaine autonomie, intellectuelle et pratique. Ne pourrait-on envisager ainsi des regroupements ou des transferts ?

M. Yves Censi, président. Les effectifs des préfectures et des sous-préfectures ont été réduits de 2 472 emplois entre 2009 et 2012, sur un total de

moins de 28 000 postes, et 450 autres emplois vont être supprimés en 2013. Qu'envisage-t-on pour les années à venir ?

M. Gilles Bourdouleix, rapporteur pour avis de la Commission des lois pour les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». J'ai concentré mes analyses sur les crédits de contentieux, inscrits au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et régulièrement sous-évalués depuis plusieurs années : autour de 80 millions d'euros alors que les dépenses correspondantes se sont montées à près de 150 millions en 2011. On fait donc voter le Parlement sur des enveloppes qui méconnaissent le principe de sincérité budgétaire. Cette sous-évaluation initiale complique aussi la gestion administrative : les crédits sont délégués aux préfetures au compte-gouttes, ce qui empêche souvent la résolution amiable de certains conflits, allonge les procédures et entraîne le versement d'intérêts moratoires, au détriment des finances publiques.

La loi de finances avait prévu 82 millions d'euros pour 2012. Il faut apparemment s'attendre à des dépassements, pour atteindre 126 millions cette année. Des crédits supplémentaires seront-ils donc demandés dans le prochain collectif budgétaire ? Et comment respecter la prévision pour 2013 ?

Une source importante de contentieux provient, traditionnellement, des refus de la force publique d'exécuter des décisions d'expulsion de locataires. Faut-il s'attendre à l'apparition de nouveaux types de contentieux ?

Le ministère de l'intérieur dispose-t-il d'une évaluation précise du coût, pour l'État, de cette sous-budgétisation chronique, notamment au titre des intérêts moratoires versés aux créanciers ?

Comment améliorer les systèmes d'information afin d'assurer un meilleur suivi des sommes correspondantes ?

Selon le projet annuel de performances pour 2013, « l'amélioration de la prévision et du pilotage des dépenses de contentieux est l'un des deux axes de la stratégie du programme ». Quelles formes concrètes prendra cet engagement ? De quels leviers disposez-vous pour mieux maîtriser les dépenses afférentes ?

Prévoyez-vous, à l'avenir, de remettre à niveau les crédits correspondants ou devons-nous, encore pour quelques années, nous accommoder d'une enveloppe non sincère ?

Enfin, le programme « Administration territoriale » appelle de ma part deux questions. Comment s'opère concrètement la redéfinition du rôle des sous-préfetures ? Les crédits pour 2013 intègrent-ils des économies liées à la fermeture éventuelle de certaines d'entre elles ? Selon quel calendrier ?

Après la censure par le Conseil constitutionnel d'une partie de la loi du 27 mars 2012, quelles sont les intentions du Gouvernement pour la mise en place

de la carte nationale d'identité électronique ?

M. Paul Molac, rapporteur pour avis de la Commission des lois pour le programme « Vie politique, culturelle et associative ». Le programme « Vie politique, culturelle et associative » couvre les opérations électorales, dont 2012 fut riche. Les dépenses correspondantes, pour 2012 et celles devant être payées en 2013, s'élèvent au total à 364 millions d'euros, dont 200 millions pour l'élection présidentielle et 164 millions pour les élections législatives. La première a coûté moins cher qu'en 2007 en raison d'un plus petit nombre de candidats et les secondes davantage du fait d'un plus grand nombre de ballottages et de scrutins triangulaires.

Autre nouveauté : les Français de l'étranger ont pu élire des députés, ce qui a coûté environ 16 millions d'euros.

Quand les comptes électoraux seront-ils soldés, et les remboursements effectués ? À combien estime-t-on les économies procurées par la diminution du remboursement des dépenses de campagne, les candidats n'étant plus défrayés qu'à hauteur de 47,5 % du plafond ?

Quels sont les postes budgétaires les plus difficiles à maîtriser ? Quels sont ceux qui peuvent faire l'objet d'économies ? Celui de la propagande électorale constitue une piste possible. Envisage-t-on d'utiliser davantage internet dans ce domaine, ainsi que pour l'éventuelle organisation de référendums d'origine populaire ?

Le vote des Français de l'étranger a connu quelques difficultés. Ainsi, 10 000 d'entre eux, toujours inscrits sur des listes électorales à l'étranger alors qu'ils étaient rentrés en France, n'ont pas pu voter. Comment comptez-vous résoudre ce problème ?

Quelles sanctions financières infligera-t-on aux partis politiques qui ne respectent pas l'obligation de parité entre les hommes et les femmes ?

Selon quelles modalités reportera-t-on les élections cantonales et régionales, qui devraient se dérouler en 2015 ?

M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur. Le contrôle de légalité constitue l'une des missions fondamentales de nos préfetures. Il ressort de la Constitution et ne se sépare pas du principe de libre administration des collectivités locales. Il a été réorganisé et allégé au cours des années passées, notamment sous la contrainte des suppressions d'emplois – seuls 860 postes lui sont actuellement consacrés, alors que le nombre d'actes juridiquement complexes à contrôler ne cesse d'augmenter.

Pour ne pas paraître tatillon, le contrôle de légalité doit s'appuyer sur une stratégie claire et compréhensible, reposant sur la réduction du champ des actes transmissibles à l'autorité administrative. De nombreux actes, dans les domaines

de la voirie et de la fonction publique territoriale, ont déjà été soustraits à cette obligation, le préfet conservant cependant le contrôle des actes les plus sensibles.

Le contrôle doit se recentrer sur les actes présentant des enjeux majeurs. Une stratégie nationale détermine quels sont les actes prioritaires en matière de commande publique, d'urbanisme et de fonction publique territoriale. Elle est complétée par une stratégie locale, définie par le préfet, pour les actes non prioritaires. En 2011, près de 92 % des actes prioritaires ont fait l'objet d'un contrôle exhaustif.

La dématérialisation du contrôle se développe. En 2012, pour l'ensemble des collectivités et des établissements publics locaux dont les actes sont soumis au contrôle de légalité, 26,3 % ont été télétransmis par l'application ACTES (Aide au contrôle de légalité dématérialisé). Ce taux augmente continuellement : il n'était que de 4,6 % à la fin de 2008 et de 11,2 % à la fin de 2009.

J'ai demandé aux services du ministère de veiller à ce que des moyens suffisants soient affectés au contrôle de légalité, afin que son exercice se poursuive de façon satisfaisante.

En ce qui concerne la propagande électorale, je suis plutôt favorable à la suppression de l'envoi du bulletin de vote pour les scrutins uninominaux, mais cela ne pourrait se faire qu'après concertation avec les formations politiques, car je ne suis pas certain qu'un consensus existe en la matière. Il est vrai que nous sommes à l'heure d'internet, mais de nombreux électeurs, notamment les personnes âgées, ne disposent pas d'autre élément d'information. Trop de citoyens se plaignent de ne pas avoir reçu la propagande électorale pour que nous supprimions un lien encore très apprécié. Soyons donc prudents. Le bulletin de vote serait, de toute façon, le seul concerné, à l'exclusion des autres documents de propagande électorale.

Les dépenses de contentieux, sur lesquelles m'a également interrogé M. Gilles Bourdouleix, sont, en effet, chaque année sous-évaluées en loi de finances initiale. Elles devraient s'élever à 120 millions d'euros en 2012, comme l'année précédente. Le projet de budget pour 2013 n'introduit pas de nouveauté à cet égard, et je le regrette. Cette sous-budgétisation chronique n'entraîne pas de frais pour l'État, qui honore chaque année la totalité des frais de contentieux qui doit arriver même si les crédits ne sont pas ouverts en loi de finances initiale. J'avais demandé que ces crédits soient rebasés. Cela n'a pu se faire. Il faudra donc, une fois de plus, abonder les crédits en cours de gestion, soit par des décrets d'avance, soit en loi de finances rectificative. Toutefois, des marges existent afin de mieux maîtriser les dépenses. C'est pourquoi l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des finances (IGF) vont être saisies d'une mission afin de formuler des propositions pour le pilotage des dépenses de contentieux. De bonnes pratiques sont probablement à mutualiser entre préfetures, notamment pour les expulsions locatives, les refus de concours de la force publique générant la plus grande partie des dépenses de contentieux. L'appui

de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) devra également être renforcé afin de fiabiliser les actes des préfets. En outre, une gestion par le ministère du logement assurerait une meilleure continuité entre l'autorité qui fixe les orientations et celle qui en assume les conséquences.

Je partage l'analyse de M. Laurent Baumel sur les sous-préfectures. Mais l'évolution de leur carte ne doit pas représenter un tabou. La question fondamentale est bien celle de leurs missions. Le rapport que j'ai demandé aux trois personnalités que vous avez mentionnées devrait déboucher, en mars prochain, sur des propositions précises, objectives, documentées et concertées avec l'ensemble des parties prenantes, préfets et élus locaux. Nous devons tenir compte des évolutions démographiques et des caractéristiques des différents territoires : elles seront connues au moment où le Parlement examinera le projet de loi marquant une nouvelle étape de la décentralisation. Au moment où nos compatriotes réclament de nouvelles protections de la part de l'État, nous devons, malgré les contraintes des finances publiques, demeurer attentifs au maillage territorial de l'administration.

Trois politiques publiques étant prioritaires, l'éducation, la justice et la sécurité, les autres administrations doivent supporter l'essentiel de l'effort de rigueur. Ainsi, 450 départements en retraite ne seront pas remplacés en 2013 et les crédits, de fonctionnement comme d'investissement, diminueront de 4 %. Les arbitrages correspondants ne sont pas intervenus en dressant la liste des sous-préfectures à supprimer : ce serait en contradiction avec les objectifs que je viens de rappeler et la mission de réflexion que j'ai diligentée. Mais l'effort d'économie sera poursuivi en 2014 et en 2015. Je ne cache pas qu'il provoquera inévitablement quelques tensions dans le réseau territorial de l'État, même s'il porte davantage sur l'échelon central que sur les échelons déconcentrés.

Le Conseil constitutionnel a censuré la création d'un traitement de données à caractère personnel et l'accès à cette base des agents de police et de gendarmerie. Seule serait donc autorisée une carte nationale d'identité électronique comportant un seul composant électronique sécurisé, contenant l'état civil du titulaire avec sa photographie et ses empreintes digitales. Compte tenu de ces décisions, il ne m'apparaît pas souhaitable de décider du lancement de cette carte sur la base des seuls éléments non censurés par le Conseil constitutionnel. En effet, celle-ci n'offrirait pas toutes les garanties, notamment en matière de lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité. Vu le coût – 85 millions d'euros par an environ contre 22 millions aujourd'hui –, il faut nous assurer que le projet répond parfaitement à nos besoins. Je vais demander à l'Inspection générale de l'administration d'analyser précisément les besoins, notamment en matière de lutte contre la fraude. Sur la base des conclusions de son rapport, je déciderai de l'avenir de la carte nationale d'identité électronique et ne manquerai pas de tenir le Parlement informé.

Monsieur Molac, en 2012, le coût de l'élection présidentielle s'est établi à 199,7 millions d'euros, et celui des élections législatives à 165,8 millions d'euros

– hors élections partielles consécutives aux annulations prononcées par le Conseil constitutionnel. Dans l’attente des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui interviendront au plus tard le 6 janvier 2013 pour les dix candidats à la présidentielle et le 17 février 2013 pour les candidats aux législatives, il s’agit là d’estimations.

L’élection présidentielle de 2012 a coûté 10 millions d’euros de moins que celle de 2007 du fait d’un nombre inférieur de candidats qui a permis des économies de mises sous pli. Les élections législatives, elles, ont coûté 18,3 millions d’euros de plus. Cela tient à des phénomènes sur lesquels le ministère de l’intérieur n’a, heureusement, pas de prise : nombre de circonscriptions gagnées dès le premier tour, nombre de triangulaires et nombre de candidats ayant dépassé le seuil de 5 % des suffrages exprimés. Les efforts de rationalisation et d’économies réalisées par les préfetures, notamment pour les mises sous pli, ont néanmoins permis de maîtriser la hausse du coût du scrutin.

Les remboursements de frais de campagne auront lieu à la suite des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne. Ils seront, je l’espère, terminés avant la fin du premier semestre 2013.

La baisse de 50 % à 47,5 % du taux de prise en charge des dépenses de campagne des candidats et le gel de l’actualisation annuelle des plafonds de dépenses électorales devraient générer une économie de 5,1 millions d’euros pour les élections de 2012 – 4,3 millions au titre de la présidentielle et 0,8 million au titre des législatives. Ces deux mesures ont permis de réduire de 8 % le plafond de remboursement des dépenses de campagne des candidats présents au premier tour.

J’ai déjà répondu sur la propagande électorale, je n’y reviens pas.

Pour ce qui est du vote par internet, je crains de décevoir votre appel à la modernité. Le vote par voie électronique a été ouvert aux Français établis hors de France pour les législatives de 2012 – 57 % des votants ont choisi ce moyen. Au vu des résultats positifs des audits de sécurité réalisés par l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information, le ministère de l’intérieur et le ministère des affaires étrangères – lequel est chargé de l’organisation du vote de nos compatriotes à l’étranger – ont homologué cette modalité de vote.

Celle-ci peut se justifier à l’étranger où il est parfois difficile aux électeurs, en raison des distances ou des conditions de sécurité, d’aller voter. Je suis en revanche très réservé sur son extension en France, où le maillage du territoire en bureaux de vote demeure dense. La tradition républicaine du vote dans les mairies ou les écoles me semble une belle tradition qui fait partie de notre histoire. J’y suis très attaché, mais accepte l’idée que je puisse être un jour dépassé par la vague de la modernité...

Oui, certains Français établis à l’étranger n’ont pu voter en France parce qu’ils étaient encore inscrits sur les listes consulaires. Il faut, j’en suis d’accord avec vous, améliorer les modalités d’inscription et de radiation des électeurs sur

ces listes, comme le Conseil constitutionnel l'avait d'ailleurs demandé dans ses observations sur l'élection présidentielle elle-même. Une mission conjointe a été confiée à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des affaires étrangères pour définir les meilleures modalités de gestion des listes consulaires.

J'en viens aux sanctions financières applicables aux partis n'ayant pas respecté la parité femme-homme. La nouvelle répartition de l'aide publique aux partis ne sera pas connue avant mai 2013, date à laquelle le Conseil constitutionnel devrait avoir tranché sur tous les contentieux électoraux. Conformément aux dispositions de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les voix des candidats déclarés inéligibles par le Conseil ne seront pas prises en compte dans le cadre de la répartition de la première fraction de l'aide publique. Lors des dernières législatives, seuls 40 % des candidats présentés par les principaux partis étaient des femmes. Certains partis verront donc de ce fait leurs subventions publiques réduites – certains plus que d'autres.

Le report à 2015 des élections départementales et régionales n'a pas d'incidence sur le projet de loi de finances pour 2013. Il faudra en revanche en tenir compte dans la loi de programmation triennale 2013-2015, dont les arbitrages avaient eu lieu avant les annonces du Président de la République. Il n'est pas possible à ce stade d'évaluer le coût des futures élections départementales, dans la mesure où le mode de scrutin, qui alliera ancrage territorial et respect de la parité, reste à définir. Le coût du renouvellement des conseillers régionaux est, quant à lui, évalué à 121 millions d'euros qu'il faudra inscrire en 2015. L'organisation concomitante des élections régionales et cantonales permettra d'économiser 4 millions d'euros sur le coût de ces scrutins.

M. Yves Censi, président. Je vous remercie, monsieur le ministre, de ces réponses précises, qui ont répondu par avance aux questions que je souhaitais vous poser. Il ne m'en reste qu'une : ne pensez-vous pas que les moyens des préfectures et des sous-préfectures ont aujourd'hui atteint un seuil critique en dessous duquel elles ne pourraient plus remplir leurs missions ? La question est d'autant plus légitime que nous ne raisonnons plus en logique de moyens, mais d'objectifs et de missions.

Je donne maintenant la parole aux porte-parole des groupes.

Mme Cécile Untermaier. Je m'attacherai aux seuls programmes relatifs à l'administration territoriale et à la conduite des politiques publiques de l'intérieur, laissant à mon collègue Pascal Popelin le soin de parler de la vie politique associative et culturelle.

Dans tous nos territoires, des services publics disparaissent. Mon premier commentaire concerne le réseau des préfectures et sous-préfectures. Les effectifs des sous-préfectures ont diminué deux fois plus vite que ceux de l'ensemble des effectifs de l'administration territoriale depuis 2009, lesquels n'ont pourtant pas

été épargnés. Cette diminution a concerné davantage les effectifs qui travaillaient avec les collectivités territoriales – d'où les problèmes rencontrés dans le contrôle de légalité, évoqués par Laurent Baumel – que ceux chargés de l'accueil du public et de la délivrance des titres, tâches dont il avait pourtant été considéré qu'elles devaient être centralisées en préfecture, sinon transférées à des partenaires publics. Il y a donc eu là une incohérence par le passé.

La situation est très disparate. Dans certaines sous-préfectures, les effectifs ont atteint un seuil critique. D'autres ne disposent plus du personnel en mesure de porter le développement local aux côtés du sous-préfet. D'autres enfin, contre toute attente, continuent un travail de guichet dont nous pensions qu'il serait désormais accompli par les préfectures.

C'est là, pour une large part, l'effet mécanique d'une RGPP brutale qui a désorganisé en profondeur nos administrations, en particulier les têtes de pont que sont les sous-préfectures dans les départements.

Devant cette situation préoccupante, vous avez lancé une mission de réflexion et de concertation sur l'évolution du réseau. Nous saluons cette initiative. Il faudra analyser en profondeur le besoin d'État dans les territoires et abandonner toute idée de schéma homogène. Vous nous avez rassurés sur ce point. C'est avec et à partir du terrain, dans la concertation, que la réflexion d'ensemble doit être menée. Tout projet de changement doit s'accompagner d'une étude d'impact – comme il devrait et aurait dû y en avoir une à l'occasion de tout projet de suppression de service public.

J'en suis d'autant plus convaincue que je mesure chaque jour dans ma permanence les difficultés rencontrées par nos concitoyens dans un tout autre domaine, mais non le moindre, celui de la justice, du fait de décisions mécaniques de fermetures des tribunaux d'instance dans les petites villes de nos départements, sans qu'aucune réorganisation en aval n'ait accompagné ces suppressions.

L'un des objectifs doit être d'améliorer considérablement l'accueil des usagers, notamment des étrangers. Qu'ils sollicitent un premier titre de séjour, son renouvellement, ou ne serait-ce qu'un récépissé, ils doivent aujourd'hui attendre des heures sans bien sûr émettre la moindre protestation.

Mon deuxième commentaire porte sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » dans lequel sont reconduits 83 millions d'euros au titre des dépenses de contentieux et de protection juridique, somme qu'il faudra peut-être abonder encore d'une quarantaine de millions d'euros au vu du budget précédent. Vous connaissez le problème, je ne m'y étends pas. Nous pourrions en revanche débattre de l'opportunité d'imputer pour partie cette dépense à la mission « Égalité des territoires, logement et ville », car c'est bien parce qu'on manque de logements et qu'une solution d'hébergement ne peut pas toujours être proposée que les préfets sont parfois amenés à refuser le concours de la force publique.

Plus immédiatement – et j’espère que l’on ne jugera pas ma proposition impertinente –, des économies seraient possibles sur le contentieux relatif aux étrangers, qui mobilise un grand nombre de magistrats. Les préfets pourraient être invités à accepter plus souvent l’autorité de la chose jugée et à ne faire appel du jugement d’un tribunal de premier ressort qu’à bon escient et de façon tout à fait exceptionnelle. Je n’ai, hélas, pas constaté dans mon expérience professionnelle antérieure que tel était le cas, bien que cette judicieuse recommandation ait été formulée il y a plus de dix ans.

Ces remarques étant faites, je tiens, monsieur le ministre, à vous dire ma satisfaction de voir enfin une réflexion de qualité engagée sur le sujet du réseau des sous-préfectures et vous propose bien modestement quelques pistes pour réduire les dépenses de contentieux qui vous préoccupent aussi.

M. Olivier Marleix. Si les crédits de cette mission ne portent pas de façon éclatante les signes du changement promis, ils traduisent plusieurs renoncements qui inquiètent les parlementaires du groupe UMP.

Dans le programme « Administration territoriale » qui comprend les moyens des préfectures et des sous-préfectures, en supprimant 450 équivalents temps plein, vous suivez presque scrupuleusement la règle du non-remplacement d’un fonctionnaire sur deux partant en retraite, puisque 46 % des départs en retraite prévisionnels ne seront ainsi pas remplacés. Nous ne vous en blâmons d’ailleurs pas.

Toutefois, vous ne précisez pas l’évolution des missions qui permettra de réduire ainsi ces effectifs. La modernisation de la délivrance des titres l’a permis par le passé – je pense en particulier aux cartes grises, aujourd’hui délivrées dans 90 % des cas par les concessionnaires automobiles pour les véhicules neufs. En dépit de vos propos rassurants, nous craignons que cela ne s’effectue demain par une réforme plus brutale que vous ne voulez bien le dire. Vous avez d’ailleurs confirmé que des sous-préfectures fermeraient.

Vous avez lancé une mission de réflexion sur l’évolution de ce réseau. Mais les moyens de fonctionnement du programme sont dès à présent réduits de près de 10 millions d’euros, soit de 6,3 %, bien au-delà de ce que justifie la baisse de 1,6 % des effectifs. D’ores et déjà, vous taillez dans la masse. Les parlementaires UMP se demandent toujours quelle est l’influence sur le Gouvernement du président de l’Association des régions de France, qui souhaite que « l’État se retire complètement de secteurs où il n’exerce plus qu’un contrôle aussi inefficace que coûteux, comme à travers son réseau napoléonien de sous-préfectures ».

Les députés UMP sont très attachés, monsieur le ministre, à cette présence territoriale de l’État, indispensable à l’égalité des territoires. Pour les élus, les administrés et les entreprises des territoires ruraux, le sous-préfet est souvent le seul conseil juridique, le seul agent de développement, le seul soutien accessible

pour monter des projets. N'oubliez pas cette réalité dans le chantier que vous avez ouvert.

Deuxième sujet d'inquiétude : l'immobilier. Seuls 97 000 euros ont été inscrits en crédits de paiement pour la mise en accessibilité des bâtiments des préfectures et des sous-préfectures. Rapporté aux besoins, ce montant dérisoire laisse pantois. Comme je n'imagine pas que vous ayez prévu de fermer toutes les sous-préfectures d'un coup, faut-il y voir l'anticipation par votre ministère d'un report de l'objectif de mise en accessibilité des bâtiments publics d'ici à 2015 ? On ne peut que s'en inquiéter pour l'accueil des personnes handicapées.

Dernière interrogation sur ce programme : bien qu'il se soit amélioré depuis 2010, les « délais d'instruction des dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement et loi sur l'eau » sont encore en moyenne de 320 jours, ce qui est préoccupant. Comment comptez-vous les améliorer ? Il y va de la contribution de votre ministère à la compétitivité hors coût de nos entreprises.

S'agissant du programme « Vie politique, culturelle et associative », vous venez de confirmer l'évolution du mode de scrutin qui remplacera celui prévu pour l'élection du conseiller territorial et l'imminence d'un redécoupage électoral de grande envergure, dont je ne sais si on peut encore l'appeler cantonal. Comment allez-vous procéder d'ici à 2014 tout en respectant la tradition républicaine selon laquelle on ne touche plus aux modes de scrutin un an avant l'élection ? Avec quels crédits ? Avec quels effectifs ? Selon quelle méthode de concertation ?

Enfin, s'agissant de la carte nationale d'identité électronique, je regrette que soit abandonnée la mise en œuvre de la loi du 28 mars 2012. Je relève en revanche avec intérêt votre souci de réfléchir à un nouvel outil plus performant que celui censuré par le Conseil constitutionnel. Il y a urgence à légiférer sur la protection de l'identité quand on sait qu'il y a 200 000 usurpations chaque année. Voilà trop longtemps que l'ouvrage est remis sur le métier.

M. Thierry Benoit. Nous savons tous que l'État doit se réorganiser. Selon la Cour des comptes, la part des dépenses publiques, qui représentent en France 56 % du PIB, est beaucoup trop élevée par rapport aux pays voisins. La Cour estime que cette part pourrait être abaissée sans nuire à la qualité des services publics, et j'en suis moi aussi convaincu. Votre combat devra être permanent, monsieur le ministre. Nous le mènerons avec vous.

Je suis certain qu'on peut redimensionner et requalifier la présence de l'État dans les territoires, à condition de le faire en concertation avec l'échelon local.

Permettez-moi de vous citer l'exemple des Marches de Bretagne. Le préfet a confié au sous-préfet, non pas une étude d'impact, mais la mission de travailler à la réorganisation de la présence des services de l'État dans l'arrondissement de Fougères, le plus petit de Bretagne, qui était voué à la disparition. En concertation

avec l'ensemble des élus locaux, cet arrondissement a été étendu au pays de Vitré, si bien que le nouvel ensemble regroupe aujourd'hui 150 000 habitants. Cela nous a permis de mutualiser l'administration préfectorale, les forces de gendarmerie et de police. Nous avons aussi travaillé sur les trésoreries, et avons obtenu le rétablissement d'une juridiction de proximité. C'est ainsi que notre territoire a pu s'en tirer. J'en tire l'enseignement qu'il faut travailler en concertation et écouter les propositions locales, le plus souvent raisonnables car les élus locaux sont raisonnables.

Le gouvernement précédent avait doté les départements bretons, notamment celui d'Ille-et-Vilaine, de moyens pour recruter au sein des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Mais ces recrutements ont lieu dans la ville principale plutôt que dans les territoires. Et les dossiers d'instruction des permis de construire par exemple doivent remonter jusqu'à elle car on ne dispose pas des personnes compétentes sur place. Pour justifier la situation, on invoque le manque d'attrait de certains territoires. Il y a là un danger, car, pour un coût égal, nous aurions pu procéder à ces recrutements sur place et parfaire la réorganisation dans les territoires.

Cela étant, l'exemple de notre arrondissement montre la voie. Je vous invite d'ailleurs, monsieur le ministre, à venir nous rendre visite en Marches de Bretagne dès que votre emploi du temps vous le permettra.

Je ne reviens pas sur la question de la carte nationale d'identité électronique. Vous avez déjà répondu à notre collègue Gilles Bourdouleix. J'appelle seulement votre attention sur la mise en place de l'Agence nationale des titres sécurisés.

Le passeport biométrique semble être une réussite. Combien de ces passeports ont-ils été délivrés à ce jour ? Les conditions de délivrance seraient fiables et les services efficaces, dites-vous. Il existe pourtant de grandes disparités entre Paris, la région parisienne et la province. Si, à Paris, un rendez-vous peut être pris rapidement, il faut parfois attendre plusieurs mois en province pour obtenir un tel passeport. Le nombre de points de délivrance est sans doute encore insuffisant. Comptez-vous l'augmenter, ce qui éviterait à nos concitoyens de longs déplacements ?

Le projet FAETON, qui permettra d'adapter notre fichier national du permis de conduire à la réglementation européenne, devrait être opérationnel le 19 janvier 2013. Quelles avancées exactes permettra ce nouveau fichier ?

Vous remerciant par avance de vos réponses, je vous adresse, monsieur le ministre, tous mes encouragements. L'effort de maîtrise des dépenses publiques exige de redimensionner les services et de redéfinir les missions de l'administration territoriale. Nous pouvons y parvenir en concertation avec les acteurs locaux.

M. Jean-Jacques Candelier. Nous sortons de cinq années difficiles pour le fonctionnement de nos administrations préfectorales. Dans certaines préfectures et sous-préfectures, les effectifs ont atteint la limite en dessous de laquelle certaines missions ne peuvent plus être remplies. La nouvelle majorité va-t-elle poursuivre une révision générale des politiques publiques qui ne dirait pas son nom ?

Force est de constater que la mutualisation de réseaux et les suppressions de postes se poursuivent. En témoigne la diminution drastique de 7,8 % des crédits de fonctionnement courant. Il n'y aura qu'une légère « bosse » dans ces crédits en 2014, afin de pouvoir organiser correctement les élections prévues cette année-là.

Nul ne nie qu'il soit nécessaire d'évoluer et de s'adapter. Mais le service public ne doit pas en souffrir. Il est inquiétant que les sous-préfectures soient dans le collimateur. Vous avez évoqué, monsieur le ministre, l'attachement des élus à leurs sous-préfectures. Il ne s'agit pas d'un fétichisme de la part des élus, mais d'un attachement massif de la part des citoyens. Des services publics sont en jeu.

La suppression de sous-préfectures compliquerait encore certaines formalités pour nos concitoyens, car il leur faudrait se rendre plus loin, donc passer plus de temps dans les transports.

En Seine-Saint-Denis, les files d'attente sont interminables pour se voir délivrer une carte d'identité, un passeport ou un titre de séjour. Il faut des moyens pour traiter les demandes de naturalisation, cet accès à la citoyenneté française.

Les étrangers, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière, ne parviennent plus à déposer leur dossier ni même à obtenir un rendez-vous auprès des services. Est-il acceptable qu'ils doivent prendre place dans une file d'attente dès quatre heures du matin pour que leur requête ait une chance d'être prise en compte, quand ils n'ont pas l'humiliation de la voir rejetée avant même d'avoir été instruite ?

Il faut des moyens pour une véritable politique d'intégration égale pour tous. Il y va de l'efficacité autant que du respect des usagers. La garantie d'un traitement égal pour tous, quels que soient son lieu d'habitation, sa situation sociale et sa nationalité, est aussi une garantie contre les effets de la crise dans notre société.

Pouvez-vous nous dire, monsieur le ministre, quels moyens spécifiques seront consacrés à votre politique en matière d'immigration et d'acquisition de la nationalité française ?

Je parlerai enfin des crédits consacrés aux cultes reconnus d'Alsace-Moselle, cela dût-il faire bondir certains. Comment qualifier d'héritage républicain un concordat qui fut conclu entre le pape Pie VII et Napoléon Bonaparte ? On a connu plus grands républicains ! Le statut dérogoire de l'Alsace-Moselle, voté dans la douleur en 1924 à titre provisoire, n'a jamais

depuis suscité l'adhésion des Français. Les 58 millions d'euros de dépenses de personnels des cultes sont un non-sens constitutionnel et un non-sens républicain.

Déterminés à ce que l'Église soit clairement séparée de l'État, la liberté de conscience assurée et l'unité de la République garantie, nous refusons toute forme de communautarisme et demandons l'application de la laïcité sur l'ensemble du territoire national.

M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur. L'organisation de l'État n'a pas suivi les différentes étapes de la décentralisation, engagée depuis trente ans. L'État a souvent subi les effets de la décentralisation sans que soit engagée de réflexion stratégique sur son rôle, sa place, ses missions. Il nous faut aujourd'hui redéfinir ses missions. La tâche est d'autant plus difficile – je vous remercie de vos encouragements – que nous sommes confrontés à une crise économique et à une crise des territoires, que se fait jour une très forte demande de protection par l'État et que va s'engager une nouvelle étape de la décentralisation qui, pour la première fois depuis l'origine, aura lieu dans un contexte de crise des finances locales. Le défi est de taille mais, bien que le chemin de crête soit étroit, nous ne le relèverons pas en imposant brutalement nos décisions depuis Paris.

Le réseau des préfectures et sous-préfectures a été fortement sollicité dans le cadre du budget triennal pour 2009-2011, le taux de non-remplacement des départs à la retraite atteignant 85 % : on est donc bien loin de la règle du « un sur deux ». La mise en œuvre du schéma d'emploi du ministère s'est ainsi traduite par une diminution de 2 175 postes, ce qui me conduit nécessairement à un recentrage des missions – de ce point de vue, je me garderai bien d'invoquer la rupture.

Comme M. Benoit l'a dit à propos de la Bretagne, les solutions doivent venir du terrain, même s'il nous faut redéfinir la taille des arrondissements, ainsi que l'organisation et les missions des sous-préfectures, qui, dans certains territoires, jouent un rôle majeur : j'ai pu m'en apercevoir lors de mes déplacements dans les Alpes-de-Haute-Provence et le nord du Gard, ou encore à l'occasion de manifestations, pétitions ou articles dans la presse régionale, surtout lorsque ces réductions d'effectifs font suite à la disparition de services publics. Nous aurons à prendre des décisions difficiles, mais je souhaite, dans le cadre d'une réflexion associant ma collègue Marylise Lebranchu, le Parlement et les associations d'élus, trouver les solutions qui assurent la plus grande efficacité de l'État sur le terrain.

Qu'il s'agisse du développement économique, de la recherche, de l'emploi ou de la création d'activité, les missions des sous-préfets ont changé au cours des dernières années, et peuvent au demeurant dépendre de leurs profils personnels. Une chose est de supprimer une sous-préfecture, une autre est de supprimer un poste de sous-préfet. En l'occurrence, je n'ai jamais caché qu'il nous faudrait fermer des sous-préfectures.

Le Concordat en Alsace-Moselle, monsieur Candelier, impose certes une forte présence de l'Église, mais celle aussi de l'État, et ce à travers le réseau des sous-préfectures – j'ai bien compris, cependant, lequel des deux vous souhaitiez supprimer (*Sourires*). Une réflexion est en cours sur l'éventualité d'une collectivité unique en Alsace : si ce projet se concrétisait, l'État devrait-il modifier ses propres structures ? Nous devons y réfléchir sereinement, en dépit de l'urgence financière : les différentes mesures que j'ai énumérées – allègements des missions préfectorales, évolution du réseau des sous-préfectures, centralisation en préfecture du contrôle de légalité, mutualisations interministérielles ou régionalisation, avec Chorus, des centres de services partagés – y contribueront.

L'ancien maire d'Évry que je suis est sensible au problème de l'accueil des étrangers en préfecture, madame Untermaier, monsieur Candelier. J'en ai fait une priorité de mon ministère, à travers la mission de l'IGA, le relogement de la sous-préfecture à Saint-Denis et un programme de 13 millions d'euros en 2013 pour améliorer l'accueil, notamment à travers des travaux immobiliers – auxquels s'associent, je suppose, les collectivités, à l'instar de ce que l'agglomération d'Évry avait fait pour la préfecture de l'Essonne.

Les conditions d'accueil ne sont pas acceptables ; je veux donc les améliorer, tout d'abord en limitant le temps d'attente par la prise de rendez-vous en ligne et le pré-accueil. Mais encore faut-il que le système fonctionne : bien souvent, aujourd'hui, l'accueil par téléphone est un moyen de décourager les candidats à la naturalisation ou au titre de séjour. Par ailleurs, le référentiel Qualipref intègre désormais des engagements de service précis quant à la délivrance des titres pour les étrangers, et les processus Lean permettent de fluidifier l'instruction des dossiers et d'améliorer l'organisation des services, comme j'ai pu le constater à la préfecture des Hauts-de-Seine.

Nous réfléchissons à la création d'un titre de séjour de trois ans, mesure qui, loin d'ouvrir les vannes de l'immigration, peut être un élément de stabilité pour les étrangers dont on sait qu'ils resteront plusieurs années sur notre sol, et qui, aujourd'hui, doivent renouveler leur titre tous les ans. Cela allégera aussi la charge de travail des préfectures.

L'appel est évidemment un droit pour tous, madame Untermaier, quand par ailleurs les procédures d'urgence se multiplient.

Depuis trois ans, monsieur Marleix, un seul départ à la retraite sur cinq a été remplacé : le « un sur deux » que nous instaurons est donc bien plus favorable, même si je ne cache pas que nous sommes face à de réelles difficultés financières. Un ministère qui a fait de la police et de la gendarmerie une priorité – bien qu'il ne puisse répondre à toutes leurs demandes en matière d'immobilier – agit forcément dans un cadre très contraint pour le réseau des préfectures et des sous-préfectures. Mais nous ne pouvons à la fois tenir nos engagements de réduction des dépenses publiques et répondre à toutes les demandes : il nous faut donc faire preuve d'imagination.

Les 97 000 euros alloués à l'immobilier représentent une somme bien modique, certes, mais ils ne concernent que la mise aux normes. Les objectifs seront difficiles à atteindre, comme pour les autres ministères. Rappelons tout de même que rien n'a été fait depuis dix ans, alors qu'il s'agissait d'un grand chantier lancé par Jacques Chirac.

Les procédures relatives aux installations classées étant complexes, les dossiers sont surtout traités par les unités territoriales de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). L'un des enjeux, pour le préfet, est de mobiliser les services et les interlocuteurs afin d'aller au plus vite.

Je suis preneur, monsieur Marleix, de vos conseils éclairés en matière de découpage électoral : vous me prêterez les ciseaux que j'imagine soigneusement gardés dans votre coffre familial. (*Sourires.*) Plus sérieusement, lorsque l'arbitrage aura été rendu, je discuterai avec les parlementaires du mode de scrutin relatif aux conseillers départementaux. Le scrutin binominal suppose, pour garantir l'ancrage territorial et la parité – ainsi que l'a rappelé le Président de la République lors des États généraux de la démocratie territoriale –, un redécoupage complet, lequel devra tenir compte des préconisations du Conseil d'État, de l'avis des conseils départementaux et des formations politiques, du poids démographique – les disparités pouvant aujourd'hui aller de 1 à 47 dans certains départements –, mais aussi de la nature des territoires. Les problèmes du statu quo sont évidents – disparité cantonale et absence de parité –, et un scrutin départemental de liste serait préjudiciable à l'ancrage territorial. M. Favier, président du conseil général du Val-de-Marne, insistait aussi, cet après-midi au Sénat, sur la nécessité du pluralisme. Au plan juridique, le redécoupage cantonal ressortit au Conseil d'État, dont, le cas échéant, je solliciterai par conséquent l'avis, tout en procédant à la consultation la plus large des formations politiques. Reste que l'ancrage cantonal, tâche ardente que j'espère pouvoir mener à bien, doit être lié aux réalités administratives départementales.

J'en viens à des questions plus précises. Le premier passeport biométrique fut délivré le 31 octobre 2008 ; au 30 septembre de cette année, près de 10 millions d'autres l'ont été. Au 31 juillet 2012, le délai de mise à disposition en mairie était, en moyenne nationale, de onze jours, la production et la livraison des titres exigeant quant à elle en moyenne entre quatre et cinq jours. Est-il possible d'améliorer ces performances ? Le ministre de l'intérieur ne peut que le souhaiter.

S'agissant du projet FAETON, la principale nouveauté apportée par la directive européenne est le caractère renouvelable du permis de conduire dont la durée de validité n'excède pas quinze ans, afin de permettre un renouvellement régulier de la photographie. Le permis sera délivré sous un format unique au début de 2013, même si des retards sont toujours possibles. En tout cas, la totalité des permis de conduire actuels devra être renouvelée avant le 19 janvier 2033. Dans la lignée des processus de dématérialisation administratifs, le projet FAETON offre à tous les acteurs de la gestion du permis de conduire souplesse et rapidité.

Je souhaite moi aussi un État proche des usagers, monsieur Candelier. Le réseau des sous-préfectures, qui est resté le même depuis 1926, doit évoluer. Cependant la crise budgétaire ne doit pas affecter la qualité du service public, nous en sommes bien d'accord.

En tant que représentant de l'État, j'ai rencontré le pape dimanche dernier à l'occasion d'une canonisation. Le journal *L'Humanité* en a fait reproche au Gouvernement, mais l'État se doit d'avoir des rapports équilibrés et intelligents avec l'Église catholique. Je n'ai pas parlé de votre proposition au pape (*Sourires*), mais j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur le Concordat : celui-ci fait partie de notre histoire ; le remettre en cause, même si je respecte bien entendu vos convictions, me semblerait inopportun au regard des spécificités de l'Alsace et de la Moselle, qui, en matière de tolérance et de dialogue, nous donnent parfois de belles leçons.

M. Pascal Popelin. Je souhaite revenir sur le programme « Vie politique, culturelle et associative », pour soulever deux points relatifs à l'organisation des élections.

Ma première remarque concerne l'externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale dans près de la moitié des départements. Cette opération aurait permis, selon le rapport de M. Molac, une économie de 4,3 millions d'euros pour l'élection présidentielle et de 2,6 millions pour les élections législatives. Selon la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, la mécanisation de ces opérations a pour avantages de « réduire les délais de mise sous pli, de limiter les erreurs de manipulation, de faciliter la distribution aux électeurs par les services postaux et de réaliser des économies budgétaires ».

Si le dernier argument semble validé par le rapport, je ne partage absolument pas le reste de l'analyse, ni sur les délais ni sur la qualité de la prestation. Au-delà du fait que cette forme de privatisation ôte aux personnels des mairies, traditionnellement volontaires pour assumer cette tâche, un complément de rémunération apprécié, nous avons déploré à plusieurs reprises, dans mon département, une multiplication des erreurs. Je plaide donc pour que l'extension de ce système ne devienne pas l'objectif mais l'exception, si et seulement si le service public n'est pas en mesure de l'assumer.

Comme je suis soucieux du bon usage des deniers publics et favorable à l'objectif de réduction des dépenses de l'État, ma deuxième remarque concerne des possibilités d'économies bien plus considérables en la matière : je veux parler de la fin de l'envoi des bulletins de vote pour les scrutins uninominaux. Vous avez déjà répondu sur ce point au rapporteur spécial, mais j'y insiste pour ajouter que, lors des auditions que nous avons menées, il a été indiqué qu'une telle mesure pourrait générer une économie de l'ordre de 15 millions d'euros pour l'élection présidentielle et de 5 millions pour les élections législatives. Elle constituerait de surcroît un acte « écocitoyen ».

M. Jean-Luc Reitzer. Je veux saluer la position de M. le ministre sur le Concordat d'Alsace-Moselle, auquel tous les élus du territoire sont attachés. En témoignant des souffrances et des déchirements de nos départements, il fait partie de leur substance historique. Vos propos, monsieur le ministre, seront donc salués par l'ensemble des Alsaciens, quels que soient leurs convictions et leurs engagements politiques.

J'ajoute, monsieur Candelier, que le Concordat recouvre également un droit local qui inclut non seulement des jours fériés spécifiques, mais aussi, par exemple, un régime de sécurité sociale excédentaire. Au lieu d'être montré du doigt, il devrait donc être cité en exemple pour notre pays.

Mon intervention concerne aussi notre réseau de 245 sous-préfectures, que la Cour des comptes, dans son rapport, suggère de réorganiser. Malgré votre souci de la concertation que je salue, monsieur le ministre, et malgré les déclarations du Président de la République qui, le 14 juillet dernier, s'est dit attaché à la présence de l'État en milieu rural, je reste inquiet. Mon département du Haut-Rhin compte sans doute plus de sous-préfectures que d'autres ; mais c'est aussi le fruit de l'histoire que j'évoquais.

Certains, y compris dans ma propre formation politique, remettent en cause le rôle des sous-préfectures ; mais, fort de mon expérience de maire d'Altkirch, chef-lieu d'arrondissement, je puis témoigner qu'elles jouent souvent un rôle de conseil auprès des élus locaux, en particulier pour le contrôle de légalité, et de service pour le public. Celle qui est installée dans mon arrondissement a ainsi délivré 25 000 cartes grises, et elle conseille 111 communes.

Lors de drames économiques ou de fermetures d'usine, comme Peugeot cycles, c'est encore le sous-préfet qui réunit les services de l'État et les collectivités autour de la table pour trouver des solutions. Bref, la sous-préfecture est un lieu de rencontre et de concertation. Lorsque le drapeau tricolore ne flotte plus sur le bâtiment d'une sous-préfecture, d'une gendarmerie ou d'un tribunal – et je fus tout aussi virulent avec l'ancienne majorité, lorsqu'elle supprima des tribunaux –, c'est un peu de la République et de la France qui s'en vont. J'espère donc, monsieur le ministre, que vous tiendrez compte de l'attachement quasi viscéral des élus locaux à leurs sous-préfectures.

M. Sébastien Denaja. Le ministère a-t-il anticipé les économies prévisibles de l'abrogation du conseiller territorial, dont il faut rappeler qu'il a coûté beaucoup plus cher, quoi qu'en aient dit ses promoteurs, que le système antérieur ?

Si je ne vous soutiens qu'à 99,9 %, monsieur le ministre, c'est peut-être que ma réflexion sur le régime concordataire n'est pas achevée... Quoi qu'il en soit, je plaide résolument pour le maintien du contrôle de légalité, selon les termes de l'article 72 de la Constitution : il y va de l'application de la loi républicaine sur

l'ensemble du territoire. Ce contrôle doit cependant évoluer dans son organisation. Aussi, je crois utile de le centraliser au sein des préfectures. J'ajoute que les critiques les plus virulentes qui lui ont été adressées n'émanent pas de l'Association des régions de France (ARF), mais de l'ancien président du Sénat, M. Gérard Larcher.

S'agissant de la redéfinition des missions des sous-préfectures, monsieur le ministre, je salue également votre méthode qui consiste à prendre le temps de la concertation. Les agents de l'État, qui pour 95 % d'entre eux travaillent dans les services déconcentrés, attendaient cette marque de respect qui a tant fait défaut au cours des cinq années précédentes. Vous avez d'ailleurs eu raison, monsieur Reitzer, de rappeler la brutalité avec laquelle fut menée la réforme de la carte judiciaire.

M. Guillaume Chevrollier. À l'heure où chacun s'accorde à dire que l'État-providence est en crise, et que seules les économies budgétaires peuvent sortir notre pays et l'Europe de l'ornière, la responsabilité impose de présenter des budgets en baisse.

Le précédent gouvernement avait fait des efforts notables en la matière, à travers, d'une part, une RGPP qui affichait l'objectif courageux du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, et, de l'autre, la rationalisation des dépenses par l'analyse de pratiques administratives dont l'utilité apparaît douteuse, et qui entravent le dynamisme des entreprises et des territoires.

En vingt ans, notre pays a ainsi vu le nombre de ses fonctionnaires augmenter de plus de 1 million, alors que, en Allemagne, il diminuait de plus de 2 millions. Or force est de constater que la situation économique de l'Allemagne est plus enviable que la nôtre. J'aimerais donc savoir ce que le Gouvernement entend faire pour rendre à la France sa compétitivité et réduire la part des dépenses publiques devenues insupportables. Les économies doivent porter non seulement sur les dépenses déconcentrées, mais aussi sur les administrations centrales : c'est le seul moyen d'effectuer le redressement invoqué par le Gouvernement.

M. Guillaume Larrivé. Je tiens d'abord à rendre hommage aux femmes et aux hommes servant notre pays au sein du ministère de l'intérieur, dans l'administration centrale comme dans les services territoriaux : notre société est fragile et leur mission est en effet toujours plus difficile.

Dans son discours à la Sorbonne lors des états généraux de la démocratie territoriale, le Président de la République a annoncé son intention de confier aux seuls conseils régionaux la gestion des crédits européens. Or cette compétence constitue aujourd'hui pour l'État un levier d'action puissant d'appui aux entreprises et aux grands projets d'équipement : ce transfert ne risque-t-il pas d'affaiblir l'État et, en particulier, le ministère de l'intérieur ?

Lors de la campagne pour l'élection présidentielle, François Hollande a indiqué dans son programme qu'il proposerait « d'inscrire les principes fondamentaux de la laïcité dans la Constitution » : avez-vous été chargé de préparer un projet de loi constitutionnelle à cet effet ? En quoi la Constitution, dont l'article 1er précise déjà que la République est laïque, serait-elle modifiée ? La ministre de la justice vous a-t-elle informé de ses intentions à cet égard ?

M. Jacques Valax. Au sujet de la réforme des sous-préfectures, je me réjouis, monsieur le ministre, de votre volonté de concertation et d'écoute, de votre pondération en ce qui concerne la conservation d'un maillage sur l'ensemble du territoire – qui est un élément important – et de votre souci de donner du temps à la réflexion.

Je m'inscris en faux contre l'œcuménisme exprimé ici tendant à défendre l'ensemble des sous-préfectures : il est temps d'engager des réformes adaptées à l'évolution de nos comportements et complémentaires des lois de décentralisation que le Gouvernement doit prochainement proposer. Nous devons dépasser les réflexes conservateurs et un peu égoïstes que nous avons lorsqu'il s'agit de nos territoires, au profit d'une conception plus globale du territoire national. Chacun ici est favorable à une certaine rationalisation et à la décentralisation : il faudra donc – dans le cadre de la concertation rappelée par M. le ministre – prendre des décisions sur le maintien de certaines sous-préfectures, sachant qu'elles sont déjà 242 et que nous avons par ailleurs 99 préfectures.

M. Frédéric Reiss. Nous avons, dans mon département, un sous-préfet pour deux arrondissements. Or j'ai été interpellé par une grande majorité des maires concernés, qui souhaitent garder un sous-préfet par arrondissement, comme ce fut le cas pendant très longtemps : la proximité de l'État en milieu rural est importante et fortement ancrée dans l'esprit des gens. Quel est votre avis sur cette question ?

M. Philippe Gosselin. Je relaie les inquiétudes du Coutançais dans la Manche et d'autres territoires ruraux : on ne peut apprécier la réforme de la carte des sous-préfectures de la même façon dans les agglomérations, où les distances sont courtes, et en milieu rural, où existe un besoin de proximité avec la population comme avec les élus locaux.

Au-delà de l'objectif légitime de faire des économies, la présence et l'autorité de l'État sont en jeu : combien de fois nos sous-préfets ont joué un rôle d'arbitrage et de conseil, au surplus dans un cadre plus convivial que le simple rappel de la loi ! Il est important de maintenir ce maillage. Par ailleurs, confirmez-vous, monsieur le ministre, que, au-delà de la question de la présence des sous-préfets dans nos territoires, est envisagé un redécoupage des arrondissements ?

S'agissant de la réforme des modes de scrutin, quels moyens seront mis en œuvre pour réaliser les redécoupages qui s'avèreraient nécessaires, sachant que le mode de scrutin binominal sera un peu difficile à expliquer ?

Enfin, quels seront les moyens des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) en ce qui concerne l'application du droit des sols ? De vraies difficultés se font jour dans ce domaine dans les territoires ruraux et il est nécessaire que l'État – cela vaut d'ailleurs également pour les collectivités locales – garde une capacité d'expertise plutôt que de s'en remettre toujours à des cabinets extérieurs.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Je suis étonné d'entendre mes collègues se considérer comme orphelins du rôle de l'État dans leurs territoires : les élus locaux que vous êtes ne doivent pas avoir peur de prendre le pouvoir ! Il faut choisir : soit on déconcentre et on maintient toutes les préfectures sans transférer de pouvoir aux collectivités territoriales, soit on décentralise et on enlève des compétences à l'État au profit de celles-ci. Nous sommes le dernier pays centralisé d'Europe : tous les autres sont à l'origine des États fédéraux ou le sont devenus – le dernier étant le Royaume-Uni, qui a donné en 1999 un statut d'autonomie au Pays de Galles, à l'Écosse et à l'Irlande du Nord.

Il me semble que le Président de la République a souhaité une nouvelle décentralisation, renforçant les régions et les intercommunalités : on ne peut donc donner la même chose à celles-ci et aux services de l'État, comme c'est le cas aujourd'hui – sachant que ces services exercent un contrôle sans avoir les moyens financiers, comme autrefois, et que les régions s'occupent désormais quasiment de tout. Ces services, de plus en plus redondants, pourraient ainsi faire l'objet d'économies.

Cela ne veut pas dire forcément qu'il y aura moins de service public, mais ce ne seront pas les mêmes acteurs qui l'assureront. Ainsi, des communautés de communes exercent-elles aujourd'hui des compétences qui étaient autrefois du ressort des DDTM.

M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur. Monsieur Popelin, en ce qui concerne l'externalisation de la mise sous pli, il appartient au préfet d'en décider. Si elle a peut-être permis d'obtenir ici ou là des gains significatifs, aucune statistique précise ne permet d'apprécier le taux d'erreur selon les différentes formules retenues. Un bilan doit être effectué avant de décider d'y recourir à nouveau. Je suis très ouvert à vos propositions dans ce domaine : si les erreurs que vous évoquez sont avérées, il serait utile que l'État s'interroge sur ce mode de gestion.

En ce qui concerne la réforme des sous-préfectures, attendons la fin du travail en cours. Je comprends tout à fait les difficultés que vous évoquez, surtout dans cette période de crise. Mais le Président de la République a choisi la voie de la sagesse au sujet de la réforme des collectivités territoriales.

Le département du Haut-Rhin, qui compte six arrondissements et cinq sous-préfectures, est bien doté. Cependant, il va falloir évoluer, trouver des économies, gagner en efficacité, sans opposer forcément décentralisation et déconcentration. En tant que républicain, je crois beaucoup au rôle des collectivités territoriales pour assurer l'égalité des territoires, mais il revient aussi à l'État de le faire, sous une forme modernisée. Tel est l'objet du débat essentiel qui nous attend.

La France n'est pas une somme de régions et de départements, mais un État, lequel constitue sa colonne vertébrale. Nous aurons ainsi à régler les questions plus techniques sur la nature et le rôle de celui-ci dans un contexte de crise financière majeure. Je conduirai une réforme dans ce domaine en vue d'une plus grande efficacité des services : je ne doute pas de la contribution que le Parlement pourra apporter à cet égard.

Monsieur Denaja, il est difficile de dire quelles seront les économies engendrées par la suppression du conseiller territorial. Il y aura peut-être moins de travaux d'aménagement de nos hôtels de région ou de département, sachant que les dépenses correspondantes devaient a priori être prises en charge par les collectivités territoriales. Par ailleurs, 172 millions étaient prévus en 2014 pour les élections des conseillers territoriaux, mais nous aurons à assumer les coûts liés aux réformes de 2015 que j'ai déjà évoquées.

Il est nécessaire de faire des économies : les crédits de la mission baissent d'ailleurs pour le fonctionnement et l'investissement, de 4 %, soit 8 millions d'euros, pour les préfetures, et de 4,2 %, soit 12 millions d'euros, pour l'administration centrale. On enregistre en outre une baisse de 276 millions d'euros pour les élections en raison du calendrier électoral.

Je ne m'en réjouis pas, mais nous devons accomplir un véritable effort collectif de redressement, qui passe par un plan d'économies considérable, de 10 milliards d'euros pour 2013. Chacun y participe.

L'effort de l'administration centrale se traduit en outre par la réduction de 104 emplois l'an prochain et deux départs sur trois non remplacés, soit plus proportionnellement que pour l'administration territoriale.

Je ferai également des propositions sur l'organisation de mon ministère pour qu'il gagne en efficacité et en lisibilité.

Monsieur Larrivé, si les préfets de région ont joué un rôle important dans les politiques économiques, notamment en matière d'emploi, le transfert des fonds européens aux régions annoncé par le Président de la République doit permettre d'être plus efficace et de mieux impulser l'investissement public : il constitue une avancée importante.

Cependant, l'État doit garantir l'essentiel de la politique de l'emploi. Les questions sur le rôle de la préfeture de région, son lien avec le département et le

réseau des sous-préfectures s'inscrivent dans le cadre du débat sur l'efficacité de l'État, lequel pourrait avoir une architecture allégée et plus concentrée sur ses missions principales. Il est en effet des tâches qu'il ne doit plus assumer – et qu'il n'aura d'ailleurs plus les moyens de réaliser. Une telle réforme nécessitera du courage, mais elle permettra de faire des économies.

Cela dit, je suis en désaccord total avec le président de la région Aquitaine, qui serait favorable à la suppression des sous-préfectures, voire peut-être même des préfets ! La France n'est pas l'Espagne : le rôle de l'État y est nécessaire. Il y a d'ailleurs une très forte demande à cet égard, y compris, paradoxalement, parmi les plus libéraux d'entre vous.

Concernant les moyens des DDTM, qui dépendent des ministres chargées de l'écologie et de l'égalité des territoires et du logement, le Premier ministre a insisté pour que le niveau départemental soit traité équitablement en matière de normes et de suppressions d'emploi.

Quant à la question de la laïcité, elle est juridiquement complexe : pendant la campagne présidentielle, François Hollande a indiqué, dans un courrier très précis, que sa proposition ne remettait pas en cause le Concordat. La réforme constitutionnelle que vous évoquez est de la compétence du Président de la République et, à ce stade, aucun texte n'est en préparation.

M. Yves Censi, président. Monsieur le ministre, je vous remercie.

La réunion de la commission élargie s'achève à vingt-trois heures cinq.

*
* *

À l'issue de l'audition de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (M. Gilles Bourdouleix, rapporteur pour avis « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ; M. Paul Molac, rapporteur pour avis « Vie politique, culturelle et associative »).

*Conformément aux conclusions de M. Paul Molac pour le programme « Vie politique, culturelle et associative » et contrairement à l'avis de M. Gilles Bourdouleix pour les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2013.*

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

● Ministère de l'Intérieur :

M. Didier Lallement, secrétaire général

M. Yves Le Breton, adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)

M. Julien Charles, sous-directeur de l'administration territoriale (DMAT)

M. Thierry Gentilhomme, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI)

Mme Pascale Leglise, direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), sous-directrice du conseil juridique et du contentieux

● Cour des comptes :

M. Gérard Ganser, conseiller-maître, président de section à la 4^e chambre

M. Nicolas Péhau, conseiller référendaire, 4^e chambre