



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. LAURENT BAUMEL

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.– LE BUDGET 2013 DE LA MISSION EST PORTEUR D’UN EFFORT DE RATIONALISATION DES MOYENS, QUI S’APPUIE SUR UNE VISION RENOUVELÉE DES MISSIONS DE L’ÉTAT	11
A.– PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE : LE RÉSEAU DES PRÉFECTURES AU CŒUR DE LA RÉFLEXION SUR LES MISSIONS DE L’ÉTAT	12
1.– Un effort budgétaire indéniable	12
<i>a) De réelles baisses d’effectifs, rendues moins visibles par plusieurs effets de périmètre et de calendrier</i>	12
<i>b) Un budget néanmoins tiré par la masse salariale</i>	14
<i>c) Des économies substantielles sur les dépenses de fonctionnement et d’investissement</i>	16
2.– Des missions redéfinies pour recentrer et rationaliser l’action de l’État territorial	17
<i>a) La garantie de la sécurité des biens et des personnes</i>	18
<i>b) La délivrance des titres</i>	19
<i>c) Le contrôle budgétaire et de légalité et le conseil aux élus</i>	21
<i>d) Le pilotage territorial des politiques gouvernementales</i>	23
3.– Des inflexions souhaitables pour améliorer la qualité du service rendu	24
<i>a) Faire reposer la mesure de la qualité sur des indicateurs pertinents</i>	25
<i>b) Assurer la soutenabilité du financement de l’ANTS pour accompagner les progrès de la dématérialisation</i>	26
<i>c) Proportionner les moyens du contrôle de légalité à ses ambitions</i>	29
B.– PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE : UN BUDGET EN BAISSÉ EN L’ABSENCE D’ÉLECTIONS NATIONALES	30
1.– Un programme en apparence ternaire, mais essentiellement dédié au financement de la vie politique	30
<i>a) Le périmètre très restreint des actions Cultes et Vie associative</i>	30
<i>b) Un budget quasi intégralement absorbé par l’action Vie politique</i>	31
2.– Un budget 2013 encore largement accaparé par les élections de 2012.....	32
<i>a) Les comptes des élections nationales de 2012</i>	32
<i>b) Le budget des élections en 2013</i>	35
<i>c) Le budget de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)</i>	37

3.– La perspective d'une nouvelle répartition de l'aide publique aux partis politiques	37
<i>a) La première fraction de l'aide publique</i>	37
<i>b) La deuxième fraction</i>	38
<i>c) Les retenues au titre du non-respect de l'obligation de parité</i>	38
C.– PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : UNE RATIONALISATION DU FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE	41
1.– Un programme qui concentre l'effort budgétaire du ministère	41
<i>a) Une évolution des crédits difficile à apprécier du fait de changements dans le périmètre et la structure du programme</i>	41
<i>b) Des réductions d'effectifs considérables</i>	43
<i>c) Des normes d'évolution strictes pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement ...</i>	43
2.– Les actions du programme : mutualisation des fonctions de pilotage et de support du ministère à des fins d'efficience	45
<i>a) Les ressources humaines du ministère et le fonctionnement courant de l'administration centrale</i>	45
<i>b) Le système d'information et de communication</i>	46
<i>c) L'action sociale et la formation</i>	46
<i>d) Les dépenses immobilières de l'administration centrale</i>	47
<i>e) Les dépenses de contentieux et de protection juridique des fonctionnaires</i>	48
3.– L'enjeu de la maîtrise des dépenses de contentieux	49
<i>a) Une sous-budgétisation récurrente critiquée par la Cour des comptes</i>	49
<i>b) Un budget 2013 stable, en dépit de dépenses au dynamisme certain</i>	50
<i>c) Renforcer les efforts de maîtrise des coûts</i>	50
II.– LA QUESTION DE L'AVENIR DU RÉSEAU DES SOUS-PRÉFECTURES	53
A.– LES SOUS-PRÉFECTURES, LAISSÉES POUR COMPTE DE LA RGPP	53
1.– Les sous-préfectures privées de leurs missions traditionnelles	53
<i>a) Les fonctions de guichet doivent laisser place à une fonction de développement territorial aux contours incertains</i>	53
<i>b) Les ressources des sous-préfectures ont diminué en conséquence</i>	55
2.– Un manque de pédagogie et d'analyse des besoins locaux	56
<i>a) Un enjeu « ressources humaines » largement sous-estimé</i>	56
<i>b) Une diversité du « besoin d'État »</i>	57
3.– L'éventualité d'une refonte de la carte	58
<i>a) Des adaptations très marginales du réseau</i>	58
<i>b) Les gains d'efficience attendus d'un remaniement de la carte</i>	58

B.– POUR UNE RATIONALISATION GRADUÉE DE LA CARTE DES SOUS-PRÉFECTURES, FONDÉE SUR UNE ANALYSE DES BESOINS LOCAUX.....	60
1.– Il semble urgent de clarifier la situation et l'avenir du réseau des sous-préfectures	60
2.– Cette clarification ne peut être la prolongation d'évolutions résultant de décisions de gestion des gouvernements précédents.....	60
3.– Cette clarification doit plus précisément répondre à deux objectifs.....	60
4.– Le Rapporteur spécial suggère de ne pas raisonner en termes de suppression ou de maintien, mais de degré ou de modalité d'ajustement.....	61
<i>a) Option n° 1 : le redimensionnement des moyens alloués à l'intendance.....</i>	61
<i>b) Option n° 2 : le transfert partiel ou complet de la fonction d'accueil du public.....</i>	61
<i>c) Option n° 3 : le transfert partiel ou complet de la fonction d'ingénierie territoriale.....</i>	61
5.– Cette refonte de la carte ne pourra se faire sans tenir compte de la rationalisation des autres implantations de l'État dans les territoires.....	62
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 23 OCTOBRE 2012 À 21 HEURES ...	63
EXAMEN EN COMMISSION	83
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	85

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 91 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

La mission **Administration générale et territoriale de l'État** (AGTE) relève du ministère de l'Intérieur, dont elle met en œuvre deux responsabilités essentielles : assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire ; mettre en œuvre au plan local les politiques publiques nationales. Mission emblématique de l'action de l'État, elle a été touchée de plein fouet par la révision générale des politiques publiques (RGPP) mise en œuvre par la précédente majorité. La mission a en effet supporté l'essentiel des efforts de réductions d'emplois du ministère, les autres missions étant prioritaires ou rigides à la baisse (**Sécurité ; Sécurité civile ; Immigration, asile et intégration ; Relations avec les collectivités territoriales**).

En 2013, les crédits de la mission AGTE diminueront de près de 8 % par rapport à 2012, avec 2,509 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,546 milliards d'euros de crédits de paiement. Cette nette diminution s'explique principalement par la quasi-absence d'élections dans notre pays l'an prochain. La fin de la RGPP, décidée par le Gouvernement, ne signifie pas pour autant la fin des réductions d'effectifs : 450 postes seront supprimés en 2013 au sein du programme Administration territoriale – c'est moins qu'en 2010 et 2011, mais plus qu'en 2012 – et 69 % des départs à la retraite au sein du programme Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur ne seront pas remplacés.

La mission AGTE va donc activement participer au nécessaire redressement de nos finances publiques. Cet effort se justifie tant qu'il s'appuie sur une redéfinition pertinente des missions de l'État.

À cet égard, l'amélioration de la qualité du service rendu reste l'un des objectifs principaux de cette mission. L'année 2013 sera marquée par plusieurs avancées notables : l'application AGDREF2 permettant la gestion de la délivrance de titres de séjour électronique sera déployée dans toutes les préfectures et 60 sous-préfectures ; l'application FAETON, qui remplace l'actuel système national du permis de conduire pour produire des permis conformes aux normes européennes, sera mise en place courant 2013 ; l'offre de formation sera adaptée et renforcée pour favoriser l'adaptation des personnels de sous-préfecture à leurs nouvelles missions ; et la montée en régime du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) permettra de mieux encadrer ce secteur.

Enfin, au-delà de l'évaluation des crédits de la mission, le Rapporteur spécial a souhaité aborder la question du réseau des sous-préfectures. Il semble en effet urgent de clarifier sa situation et son avenir. Cette clarification doit partir d'une analyse approfondie des besoins des différentes catégories d'usagers dans nos territoires. Devant la difficulté politique évidente de réaliser une telle réforme, le Rapporteur spécial estime qu'il serait préférable de ne pas raisonner en termes de suppression ou de maintien des sous-préfectures, mais plutôt de degré ou de modalité d'ajustement. Les auditions menées par le Rapporteur le conduisent à suggérer plusieurs options, à adapter à la situation de chaque sous-préfecture, étant entendu qu'une telle réforme doit reposer sur une large concertation locale plutôt que sur la mise en œuvre d'un plan national préétabli.

Synthèse

Chiffres-clés du PLF 2013 :

● **Mission.** Budget : 2,546 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 8 % de moins qu'en 2012. Plafond d'emplois : 33 573 ETPT. Schéma d'emploi : – 554 ETP. Total des réductions d'effectifs 2009-2013 : – 3 273 ETP.

● **Programme Administration territoriale.** Budget : 1,713 milliard d'euros de crédits de paiement (+ 3 % par rapport à 2012). Plafond d'emplois : 27 763 ETPT. Schéma d'emploi : -450 ETP. 46 % des départs en retraite non remplacés.

● **Programme Vie politique, culturelle et associative :** Budget : 143 millions d'euros (– 66 % par rapport à 2012, année des élections présidentielle et législatives). Coût estimé de l'élection présidentielle : 199,1 millions d'euros (– 10,1 millions par rapport à 2007). Élections législatives : 165,8 millions d'euros (+ 18,8 millions par rapport à 2007). Aide publique aux partis : 76,3 millions d'euros. Plafond d'emplois : 41 ETPT, stable par rapport à 2012.

● **Programme Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur.** Budget : 690,2 millions d'euros (+ 0,5 % par rapport à 2012). Plafond d'emplois : 5 810 ETPT. Schéma d'emploi : – 104 ETP. 69 % des départs en retraite non remplacés.

Observations du Rapporteur spécial :

● **Contrôle de légalité** (programme Administration territoriale) : il existe un décalage entre les moyens de plus en plus rationnés du contrôle de légalité et la complexification croissante de l'environnement juridique dans lequel s'exerce l'action des collectivités locales. Les petites collectivités comptent sur l'expertise de l'État pour valider leurs actes, alors que ce n'est manifestement pas la vocation du contrôle de légalité tel qu'il est aujourd'hui organisé. À l'inverse, les collectivités dotées d'une autonomie suffisante pour ne pas attendre cette expertise de l'État jugent le contrôle un peu tatillon, car très concentré sur les questions de procédure, les agents n'ayant pas toujours le temps ou la compétence pour examiner le fond. La stratégie du contrôle de légalité pourrait donc être revue pour tenir compte de ces évolutions.

● **Propagande électorale** (programme Vie politique, culturelle et associative) : une économie de 23 millions d'euros pourrait être réalisée en supprimant l'envoi du bulletin de vote à domicile pour les scrutins uninominaux (élections présidentielle, législatives et cantonales).

● **Dépenses de contentieux** (programme Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur) : ces dépenses élevées – 126 millions d'euros attendus en 2012 – souffrent d'une sous-budgétisation récurrente à laquelle le projet de loi de finances pour 2013 ne remédie pas. Dans un souci de lisibilité budgétaire, il pourrait être envisagé d'imputer les dépenses de contentieux liées au refus de concours de la force publique sur la mission **Égalité des territoires, logement et ville** dans la mesure où ces contentieux sont la conséquence de décisions prises par le ministère du Logement.

I.- LE BUDGET 2013 DE LA MISSION EST PORTEUR D'UN EFFORT DE RATIONALISATION DES MOYENS, QUI S'APPUIE SUR UNE VISION RENOUVELÉE DES MISSIONS DE L'ÉTAT.

La mission **Administration générale et territoriale de l'État** concentre, depuis plusieurs années, l'essentiel de l'effort budgétaire du ministère de l'Intérieur. L'évolution en valeur absolue des crédits de la mission ne peut rendre compte à elle seule de cet effort, car elle dépend du périmètre des actions financées. En revanche, le total des réductions d'effectifs à périmètre constant en donne une idée : sur la période 2009-2013, 3 273 postes ont été supprimés, soit près de 10 % des effectifs de la mission.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT LA MISSION AGTE

En millions d'euros

Programme	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
Administration territoriale	1 774,1	1 733,5	1 653,6	1 657,2	1 713,1
Vie politique, culturelle et associative	237,9	268,5	184,8	419,2	143
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	580,8	593,9	611,2	686,9	690,2
Total mission	2 692,8	2 595,9	2 449,6	2 763,3	2 546,3

Source : ministère de l'Intérieur

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS ET RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS ASSOCIÉES

En millions d'euros

	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
Plafond d'emplois de la mission (ETPT)	34 904	34 100	33 402	33 597	33 573
Réductions d'effectifs à périmètre constant (ETP)	733	800	767	419	554

Source : Ministère de l'Intérieur

Il s'agit aujourd'hui non pas de poursuivre cette tendance dont les effets néfastes sur le service public doivent être analysés, mais de prendre le temps d'une réflexion approfondie sur les missions de l'État, essentiellement ici de l'État territorial.

A.– PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE : LE RÉSEAU DES PRÉFECTURES AU CŒUR DE LA RÉFLEXION SUR LES MISSIONS DE L'ÉTAT

Le programme 307 Administration territoriale porte les crédits de l'ensemble de l'administration territoriale de l'État : 8 préfectures de zone de défense et de sécurité, 25 préfectures de région, 99 préfectures de département, 242 sous-préfectures et l'ensemble des représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer.

Les zones de défense et de sécurité sont des circonscriptions administratives spécialisées dans l'organisation de la sécurité nationale et de la défense civile et économique. Elles sont dirigées par le préfet de la région siège de la zone, assisté des services zonaux de défense.

Les préfectures de région sont les préfectures des départements chef-lieu de région. Avec la régionalisation croissante des services déconcentrés de l'État, le préfet de région avait vocation à devenir le véritable chef de l'administration de l'État dans la région. Il n'a cependant aujourd'hui qu'une autorité partielle sur les préfets de département, qui ne couvre ni le droit des étrangers, ni la police administrative, ni le contrôle de légalité. Le préfet de région dispose pour l'assister dans l'exercice de ses prérogatives régionales d'un secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR).

Enfin les préfets de département ont autorité sur les sous-préfets des arrondissements de leur département. Les secrétaires généraux des préfectures sont aussi les sous-préfets des arrondissements chef-lieu du département.

À considérer l'évolution des crédits du programme, un constat s'impose : l'effort demandé à l'administration territoriale a été considérable. Cet effort se justifie tant qu'il s'appuie sur une redéfinition pertinente des missions de l'État ; il a pour limite le maintien des conditions essentielles d'exercice de ces missions.

1.– Un effort budgétaire indéniable

Les dépenses de personnel représentent 88 % des crédits du programme. Toute tentative d'économie passe donc inévitablement par des réductions d'effectifs.

a) De réelles baisses d'effectifs, rendues moins visibles par plusieurs effets de périmètre et de calendrier

- Le schéma d'emploi théorique sur ce programme est de 450 suppressions d'équivalents temps plein (ETP) en 2013, soit un taux de non remplacement des départs en retraite de 46 %.

Ces suppressions de postes sont moins importantes qu'en 2010 (- 736 ETP) et 2011 (- 699 ETP), mais supérieures à celles prévues en 2012 (- 365 ETP). Selon le ministère, le schéma d'emploi pour 2012 avait été atténué de 110 ETP pour préparer le déploiement de l'application AGDREF2 (*cf. infra*). Cette réduction du schéma d'emploi n'avait cependant pas été financée par l'ouverture à due concurrence de crédits de masse salariale sur le titre 2 ; une demande de dégel des crédits de la réserve de précaution a donc été sollicitée.

ETP, ETPT et schéma d'emploi : comment l'État décompte-t-il ses agents ?

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le plafond d'autorisation d'emplois de l'État est arrêté par le Parlement en « équivalent temps plein annuel travaillé » ou ETPT, qui remplace le décompte en « emplois budgétaires ». L'ETPT annuel, qui agrège dans un même décompte des agents dont les statuts et les régimes diffèrent, permet d'apprécier la force de travail réelle de l'État en prenant en compte non seulement la quotité de temps de travail de l'agent (temps plein, mi - temps, etc.), mais également sa durée de présence dans l'année.

En revanche, un équivalent temps plein (ETP) représente un agent travaillant à temps plein à un moment donné de l'année. Ainsi, si un agent est recruté à temps plein pour les six premiers mois de l'année, et un second pour les six derniers mois, deux ETP seront décomptés, qui ne représenteront qu'un seul ETPT.

Le schéma d'emploi d'un programme correspond à l'évolution, à périmètre constant, du total des postes ouverts sur ce programme d'une année sur l'autre. Le schéma d'emploi est décompté en ETP.

- Divers retraitements sont nécessaires pour comprendre l'évolution du plafond d'emplois du programme.

La suppression des 450 ETP équivaut à une baisse de 429 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Pour passer du schéma d'emploi à l'évolution du plafond d'emplois du programme, il faut d'abord neutraliser l'impact des transferts d'emplois entrants (+ 5 ETPT) et sortants (- 47 ETPT). Il faut ensuite dissocier l'impact du schéma d'emploi 2012 sur l'année 2013 du schéma d'emploi 2013 : des recrutements ont été effectués tardivement au titre de l'année 2012 ; l'extension en année pleine de ces recrutements a un impact positif de 425 ETPT en 2013. Ces divers facteurs d'évolution portent le plafond d'emplois du programme à 27 763 ETPT, contre 27 809 en 2012.

- L'immense majorité de ces effectifs sont affectés en préfecture ou en sous-préfecture.

897 ETPT sont affectés dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales et les services zonaux de défense. 804 ETPT sont employés dans les représentations de l'État outre-mer (préfectures, hauts commissariats et

administrations supérieures) ; ces effectifs sont entièrement décomptés sur l'action de soutien du programme (n° 5). Enfin, 26 062 ETPT relèvent des préfetures et sous-préfetures de la métropole.

Parmi ces effectifs, on compte au total 552 membres du corps préfectoral, dont 117 préfets et 435 sous-préfets.

b) Un budget néanmoins tiré par la masse salariale

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 307

(en millions d'euros)

	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Total PLF 2013	LFI 2012	Évolution
Coordination de la sécurité des biens et des personnes	169,2	0	0	169,2	252,6	- 33 %
Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance de titres	619,0	11,7	0	630,7	647,8	- 3 %
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	154,6	0	0	154,6	183,6	- 16 %
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	516,4	10,6	3,7	530,7	463,3	+ 15 %
Animation et soutien du réseau	54,7	123,0	50,1	227,9	109,9	+ 107 %
Total PLF 2013	1 514,0	145,2	53,9	1 713,1	1 657,2	+ 3 %
LFI 2012	1 448,8	155,0	53,4	1 657,2		
<i>Évolution</i>	+ 5 %	- 6 %	- 1 %	+ 3 %		

Source : ministère de l'Intérieur

L'augmentation de 56 millions d'euros des moyens du programme, qui dispose au total de 1 713,1 millions d'euros de crédits de paiement en 2013, est entièrement imputable aux dépenses de personnel, les autres postes se voyant au contraire réduits.

FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE

(en millions d'euros)

	Montant
Solde exécution 2012 retraitée	1 443,7
Hausse cotisation au CAS Pension	+ 35,6
Impact schéma d'emploi 2012 : recrutement de 425 ETPT	+ 13,3
Schéma d'emploi 2013 : - 429 ETPT	- 13,0
Mesures catégorielles	+ 10,3
Mesures générales	+ 7,8
Glissement vieillesse-technicité (GVT) solde (+ 2,14 %)	+ 7,5
Autres : rachat de jours CET, mesures d'accompagnement des restructurations, mesures locales COM et Mayotte, retenues au titre du jour de carence	+ 8,8
Total masse salariale PLF 2013	1 514,2

Source : ministère de l'Intérieur

- Plusieurs augmentations mécaniques entretiennent le dynamisme de la masse salariale.

Elle progresse en effet de 65,2 millions d'euros en 2013, pour atteindre 1 514 millions d'euros. Sur cet ensemble, 468,4 millions d'euros sont versés sous forme de cotisations au CAS *pensions*. Hors CAS *pensions*, la masse salariale progresse de 29,4 millions d'euros. Sont notamment en cause les mesures catégorielles (+ 10,3 millions d'euros) et générales (+ 7,8 millions d'euros), ainsi que le glissement vieillesse technicité (+ 7,5 millions d'euros).

Qu'est-ce que le CAS Pensions ?

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* a été institué par l'article 21 de la LOLF qui a prévu la mise en place, au 1^{er} janvier 2006, d'un compte distinct du budget général de l'État pour retracer les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite des agents de l'État et avantages accessoires.

Les dépenses doivent être strictement équilibrées par des recettes provenant des cotisations des salariés et des ministères employeurs, des transferts entre administrations publiques et entre régimes de retraite, ainsi que des versements réalisés par les agents au titre des validations de services, de la prise en compte des périodes d'études et des récupérations des indus sur pensions.

Auparavant, les dépenses afférentes au financement des pensions étant disséminées dans le budget de l'État, le financement des pensions n'était pas identifié en raison du principe de non affectation des recettes. L'ambition d'assurer une lisibilité complète des flux financiers relatifs aux pensions, en recettes comme en dépenses, trouve ainsi sa traduction dans un document comptable unique.

- Le souci de combler les vacances de postes liées à l'insuffisance de crédits neutralise l'impact du schéma d'emplois 2013.

En effet, l'impact sur la masse salariale du schéma d'emploi 2013 (- 13 millions d'euros) est plus que compensé par l'extension en année pleine des recrutements effectués en 2012 (+ 13,3 millions d'euros).

Selon le ministère, ces 13,3 millions d'euros supplémentaires ont été mobilisés pour combler les nombreuses vacances de postes constatées sur ce programme. En dépit de réductions drastiques du plafond d'emploi au cours des dernières années (*cf. supra*), les crédits de masse salariale ouverts sur le titre 2 se sont avérés insuffisants pour recruter à hauteur du plafond. Ainsi, sur l'exercice 2011, 587 ETPT en moyenne sont demeurés vacants. Ces vacances pesaient sur la capacité des services à remplir certaines de leurs missions. C'est pourquoi il était urgent de procéder à un abondement de la masse salariale.

c) Des économies substantielles sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Hors titre 2, les crédits du programme s'élèvent à 187 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 199,1 millions d'euros de crédits de paiement, soit des baisses respectives de 17 % et 4 % par rapport à 2012.

Pour 2013, le ministère a procédé à une nouvelle ventilation des dépenses hors titre 2, de façon à ne faire figurer au sein d'une action que les dépenses directement en lien avec les missions retracées. Toutes les dépenses transversales sont regroupées sur l'action de soutien du programme (n° 5). Cette nouvelle ventilation, qui améliore la qualité de l'information budgétaire, ne permet cependant pas, pour cette année, une appréhension fine des évolutions de crédits.

DÉPENSES HORS TITRE 2

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
2.- Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance de titres	11,7	0	11,7	0
4.- Pilotage territorial des politiques gouvernementales	10,6	3,7	10,6	3,7
5.- Animation et soutien du réseau	123,6	37,4	123,0	50,1
Total PLF 2013	145,9	41,1	145,2	53,9
Évolution LFI 2012	- 14 %	- 23 %	- 6 %	+ 1 %

Source : Ministère de l'Intérieur

- Les dépenses de fonctionnement sont, pour la plupart, soumises à la réduction générale de 7 % des crédits décidée par le Premier ministre.

145,2 millions d'euros de crédits de paiement sont ouverts en 2013 au titre des dépenses de fonctionnement, soit une baisse de près de 10 millions d'euros par rapport à 2012 (- 6%). Cette évolution est le résultat de la décision du Premier ministre de réduire de 7 % les crédits de fonctionnement dans toutes les missions dites « non prioritaires » du budget de l'État. L'action de soutien du programme regroupe l'essentiel de ces dépenses (123 millions d'euros de crédits de paiement), 22,2 millions d'euros figurant par ailleurs sur les actions n° 2 (11,7 millions) et n° 4 (10,6 millions).

Sur les 123 millions d'euros inscrits sur l'action de soutien, 60,2 millions sont des dépenses de fonctionnement courant, et 32,4 millions d'euros des frais de fonctionnement immobilier : locations, charges connexes, entretien des bâtiments, surveillance et gardiennage, etc. Par ailleurs, 8,4 millions d'euros sont affectés à l'accompagnement de la modernisation de l'État et de l'animation du réseau des

préfectures ; ces dépenses ont pour vocation de permettre des économies de masse salariale, en externalisant l'entretien des bâtiments et en remplaçant les gardes statiques par des systèmes de vidéosurveillance.

Exception à la norme de réduction des dépenses, l'enveloppe dédiée aux frais informatiques est maintenue à 22,7 millions d'euros. Elle permet de couvrir les dépenses de fonctionnement liées au plan national informatique (PNI), et la mise à niveau et la maintenance des matériels informatiques et des systèmes d'information. Ces crédits sont préservés en raison des besoins importants des préfectures dans ce domaine.

Enfin, les autorisations d'engagement sur les dépenses de fonctionnement chutent de près de 25 millions d'euros (- 14 %) en 2013, pour atteindre 145,9 millions d'euros. Cette baisse s'explique, d'après le ministère, par une régularisation des autorisations d'engagement pluriannuelles.

- Les dépenses d'investissement sont stabilisées, et prioritairement destinées à couvrir les autorisations d'engagement déjà ouvertes.

Les dépenses d'investissement s'élèvent en 2013 à 53,9 millions d'euros de crédits de paiement, soit 0,5 million de plus qu'en 2012. Ces crédits sont imputés à 7 % sur l'action n° 4 *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* et à 93 % sur l'action de soutien du programme.

Sur ce total, 41,5 millions d'euros de crédits de paiement sont affectés au programme national d'équipement (PNE) immobilier des préfectures et collectivités d'outre-mer, comme en 2012. 83 % de cette somme finance des restructurations et constructions neuves ; le reliquat permet de couvrir les dépenses d'entretien, de mise aux normes et d'accessibilité.

Les autorisations d'engagement pour les crédits d'investissements chutent en revanche de 23 % en 2013, à 41,1 millions d'euros, traduisant le souci d'économie du ministère. Les opérations engagées sont poursuivies, d'où le maintien des crédits de paiement. En revanche, les opérations futures seront priorisées, à l'intérieur d'une enveloppe nécessairement réduite. La baisse des autorisations d'engagement se justifie aussi par l'évolution des besoins. En effet, beaucoup de travaux avaient été entrepris pour améliorer les capacités d'accueil des préfectures, dans la perspective du déploiement de l'application AGDREF 2 pour les titres de séjour des étrangers (*cf. infra*). Les travaux seront achevés fin 2013 ; les besoins en autorisations d'engagement sont donc logiquement moindres.

2.- Des missions redéfinies pour recentrer et rationaliser l'action de l'État territorial

Les évolutions de la maquette budgétaire ne facilitent pas une analyse dans le détail des évolutions de crédits. En effet, deux actions sur les cinq que compte le programme voient leur périmètre modifié. Par ailleurs, la ventilation des

dépenses hors titre 2 a évolué pour ne rattacher aux actions que les dépenses directement en lien avec l'exercice des missions concernées. Enfin, une nouvelle ventilation des effectifs, destinée à mieux différencier les effectifs rattachés aux fonctions support de ceux affectés aux fonctions métier, est entrée en vigueur. Cette nouvelle ventilation des effectifs emporte logiquement des changements dans la ventilation des dépenses de titre 2.

L'analyse des grandes masses du programme donne cependant le contexte global de l'exercice des missions des préfetures et sous-préfetures, à savoir une baisse de leurs moyens matériels et humains. Cette diminution des moyens s'appuie en partie sur un recentrage des missions des préfetures.

Les missions des préfetures s'articulent autour du rôle assigné au préfet par le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui dispose que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

FINANCEMENT DES MISSIONS DU RÉSEAU DES PRÉFETURES

(en millions d'euros)

	ETPT (% du total)	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Titre 2	Hors titre 2	Total (% du total)	Titre 2	Hors titre 2	Total (% du total)
Coordination de la sécurité des biens et des personnes	3 000 (11 %)	169,2	0	169,2 (10 %)	169,2	0	169,2 (10 %)
Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance de titres	12 034 (43 %)	619,0	11,7	630,7 (37 %)	619,0	11,7	630,7 (37 %)
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	2 685 (10 %)	154,6	0	154,6 (9 %)	154,6	0	154,6 (9 %)
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	9 240 (33 %)	516,4	14,3	530,7 (31 %)	516,4	14,3	530,7 (31 %)
Animation et soutien du réseau	804 (3 %)	54,7	161,0	215,7 (13 %)	54,7	173,1	227,9 (13 %)
Total PLF 2013	27 763	1 514,0	187,0	1 701,0	1 514,0	199,1	1 713,1

Source : Ministère de l'Intérieur

a) La garantie de la sécurité des biens et des personnes

L'action n° 1 *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* rassemble près de 10 % des crédits du programme, soit 169,2 millions d'euros, exclusivement sous forme de masse salariale. Le pilotage et la coordination des actions de sécurité sur le territoire sont un axe prioritaire de l'action de l'État. Cette mission est mise en œuvre par les services du cabinet des préfetures. La notion de « sécurité » recouvre un champ très large sur lequel s'exerce la

compétence du préfet : sécurité interne de la préfecture, sécurité intérieure, sécurité civile, police administrative, concours de la force publique et hospitalisations d'office.

Les préfectures coordonnent l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure. Les préfets ont, à cette fin, autorité sur les responsables départementaux des services et des unités de la gendarmerie nationale. La sécurité intérieure inclut la lutte contre la délinquance, la sécurité routière, et la sécurité publique. Les préfectures animent les instances de pilotage de la politique de sécurité : réunions de police, état-major de sécurité, comité départemental de sécurité et conseil départemental de la prévention.

Une dimension importante de l'activité des préfectures est la prévention des risques. À cette fin, elles organisent les visites des établissements recevant du public (ERP) par les commissions de sécurité. Elles accompagnent les communes dans leur élaboration d'un plan communal de sauvegarde (PCS), destiné à préparer préventivement les acteurs à la gestion des risques naturels, sanitaires ou technologiques.

Les préfectures ont enfin un rôle central en période de crise, le préfet faisant alors figure de chef d'orchestre et de coordinateur pour l'ensemble des services impliqués. Toutes les préfectures doivent ainsi aménager un centre opérationnel de gestion de crise.

b) La délivrance des titres

La fonction de délivrance des titres est mise en œuvre conjointement par les préfectures et par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), unique opérateur du programme, dont la mission statutaire est de « *répondre aux besoins des administrations en matière de titres sécurisés* ». Les compétences de l'ANTS tendent à s'élargir à mesure que de nouveaux titres sécurisés sont conçus. Inversement, l'effectif des préfectures décroît avec la montée en puissance de l'ANTS.

Pour 2013, 630,7 millions d'euros sont affectés à la délivrance des titres, soit 37 % des crédits du programme. Sur ce total, 619 millions d'euros (98 %) permettent de financer les dépenses de personnel, dont la rémunération de 12 034 ETPT (43 % des effectifs du programme). L'action porte aussi 11,7 millions d'euros de crédits de fonctionnement, destinés à l'achat de titres et de formulaires, ainsi que d'équipements et de matériels de sécurisation des titres. Enfin, 47,4 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits sont versés à cette action.

Les préfectures gèrent une ou plusieurs étapes du processus de délivrance de toute une série de titres, dont les principaux sont détaillés ci-après.

- Les demandes d’asile, de titres de séjour et de naturalisation

Les préfectures ont compétence pour diverses actions relevant de la mise en œuvre du droit des étrangers. Elles traitent notamment les demandes d’asile, de titres de séjour et de naturalisation. Cette activité, très variable d’un département à l’autre, est celle qui sollicite le plus les capacités d’accueil des préfectures. Dans des départements à forte population immigrée, la situation est parfois extrêmement tendue. Dans certaines préfectures, les étrangers font la queue à partir du milieu de la nuit pour demander un titre de séjour ou obtenir un récépissé ; cette situation génère des problèmes graves de sécurité, avec des « rackets » de tickets fréquents. Dès lors, il convient d’envisager un redéploiement des effectifs, jusqu’ici insuffisant, en faveur des préfectures connaissant une fréquentation supérieure à la moyenne.

L’ANTS a accompagné le déploiement d’un titre de séjour électronique à partir de 2011, doté d’une puce contenant les données d’identité du titulaire, sa photographie, et, depuis 2012, ses empreintes digitales. L’agence est aussi chargée de la production de ces titres. L’application AGDREF 2, qui consacre ces évolutions, devrait être déployée prochainement. Elle emporte la recentralisation en préfecture ou en sous-préfecture de l’ensemble des demandes de titres de séjour, du fait notamment de la nécessité de prélever les empreintes digitales. Cela renforcera les tensions existantes sur les capacités d’accueil des préfectures, même si des travaux ont été engagés à ce titre pour les prévenir (*cf. supra*). Le schéma d’emploi a été atténué de 110 ETP en LFI 2012 pour faire face au déploiement d’AGDREF, dont 50 pour l’Île-de-France, conduisant à stabiliser les effectifs dédiés à cette mission entre 2011 et 2012 dans cette région.

Les préfectures traitent aussi les demandes d’asile et, depuis le décret du 29 juin 2010⁽¹⁾ qui en a acté la déconcentration à l’échelon préfectoral, les demandes de naturalisation. Les décisions favorables sont encore prises par décret du Premier ministre, mais sur proposition des préfets ; en revanche les préfets ont compétence pour les décisions défavorables. Le 16 octobre dernier, le ministre de l’Intérieur a publié une circulaire à destination des préfets⁽²⁾ qui assouplit les critères de naturalisation, notamment en ce qui concerne l’assimilation à la communauté française.

- Les passeports biométriques et les cartes d’identité

L’instruction et le contrôle sont intégralement réalisés en préfecture pour ces deux titres, après transmission des demandes réceptionnées en mairie. L’ANTS est chargée de la production du passeport biométrique. Elle devait aussi avoir compétence pour la carte nationale d’identité électronique (CNIe) prévue par la loi du 27 mars 2012 relative à la protection de l’identité⁽³⁾, et pour laquelle des ressources lui avaient été affectées (*cf. infra*). Mais après la censure partielle du

(1) Décret n° 2010-725 relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française.

(2) Circulaire INTKI207286C du 16 octobre 2012 relative aux procédures d’accès à la nationalité française.

(3) Loi n° 2012-404 relative à la protection de l’identité.

Conseil constitutionnel⁽¹⁾, le projet de CNle est pour le moment gelé. Les préfetures continuent donc de gérer la production de la CNI, l'ANTS leur remboursant à ce titre 20 millions d'euros sous forme de fonds de concours en 2013.

- Les certificats d'immatriculation des véhicules

Le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) a été mis en place en 2009. Il partage la responsabilité de la délivrance des cartes grises entre trois acteurs : les professionnels de l'automobile habilités, les préfetures et l'ANTS. Les professionnels de l'automobile ont, à terme, vocation à réceptionner l'essentiel des demandes de SIV ; elles le font aujourd'hui pour 91 % des véhicules neufs et 38 % des véhicules d'occasion. Les préfetures traitent les demandes résiduelles, et assurent le contrôle et la délivrance de l'ensemble des titres. L'ANTS est chargée de leur production.

Cette nouvelle organisation est source d'économies pour les préfetures : les effectifs affectés à l'immatriculation des véhicules ont ainsi diminué de 1 585 ETPT en 2009 à 1 384 ETPT en 2011. Par ailleurs, elle a amélioré le délai de traitement de demandes, qui est aujourd'hui de seulement trois jours.

- Les droits à conduire

À ce titre, les préfetures exercent des missions en amont et en aval de l'obtention du permis de conduire. En amont, elles gèrent les opérations d'inscription des candidats et de répartition des places aux examens. En aval, elles délivrent le permis de conduire et gèrent les droits à conduire tout au long de la vie du conducteur (suspensions de permis, retraits de points, commissions médicales).

Cette activité va connaître une évolution importante en 2013 avec la mise en œuvre de l'application FAETON, qui remplace l'actuel système national du permis de conduire, pour produire des permis conformes aux normes européennes. L'ANTS est maître d'œuvre pour la conception et le déploiement de FAETON ; elle devrait produire 2,3 millions de titres dès 2013, et 4,6 millions à compter de 2014, si la décision de reprise des 38 millions de titres anciens d'ici 2027 est actée.

c) Le contrôle budgétaire et de légalité et le conseil aux élus

- Cette mission est soumise à une contrainte forte, les moyens qui y sont affectés ayant fortement diminué au cours des dernières années.

154,6 millions d'euros (9 % des crédits du programme) y sont dédiés en 2013. Il s'agit intégralement de dépenses de personnel, finançant les rémunérations de 2 685 ETPT (10 % des effectifs du programme).

(1) DC n° 2012-652 du 22 mars 2012.

Le contrôle de légalité a vu ses effectifs fondre avec la RGPP, qui l'a réorienté selon plusieurs principes : la réduction du champ des actes transmissibles ; le recentrage du contrôle sur les actes présentant des enjeux majeurs ; la centralisation du contrôle de légalité en préfecture ; la dématérialisation du contrôle.

La centralisation du contrôle de légalité en préfecture, sous-tendue à la fois par une volonté d'économies d'échelle et de renforcement de l'expertise des agents affectés à ce contrôle, a eu des conséquences très importantes sur les effectifs. Pour le contrôle de légalité des actes relevant du ressort du sous-préfet, la responsabilité du contrôle de légalité continue de lui incomber, mais il s'appuie pour ce faire sur les services compétents de la préfecture. Le contrôle est actuellement centralisé en préfecture dans 90 départements. Toutefois la charge de travail qui incombe encore aux sous-préfectures au titre de la réception et de la transmission des actes soumis au contrôle de légalité ne doit pas être sous-estimée.

- La stratégie du contrôle de légalité a été structurée en trois blocs : les priorités nationales, les priorités locales et les actes non prioritaires.

La circulaire du 25 janvier 2012 ⁽¹⁾ a résumé les orientations de l'ensemble des circulaires thématiques antérieures qui étaient venues modifier les contours du contrôle de légalité. Il s'agit d'en faire un contrôle ciblé et proportionné aux enjeux, permettant une application homogène du droit sur le territoire national.

Trois priorités nationales de contrôle ont été identifiées : l'urbanisme, la commande publique et la fonction publique territoriale. Parmi ces trois domaines, la circulaire énumère une liste précise d'actes soumis à l'obligation de contrôle.

Le préfet doit par ailleurs élaborer une stratégie départementale de contrôle, appuyée sur une vision des enjeux spécifiques au territoire, et formalisée dans un rapport annuel transmis à la direction générale des collectivités locales. Les priorités ainsi recensées doivent également faire l'objet d'une obligation de transmission. Sur tous les actes dits prioritaires, l'objectif des préfectures est de parvenir à un taux de contrôle de 100 %.

Enfin, les préfectures doivent arrêter une méthodologie pour les actes non prioritaires, afin qu'aucun acte ne soit par principe exclu du contrôle, ce qui serait contraire à la mission qui incombe au représentant de l'État en vertu de l'article 72 de la Constitution.

Le renouvellement de cette stratégie de contrôle aboutit à une baisse substantielle du nombre d'actes contrôlés ; en revanche, l'intensité du contrôle progresse sensiblement, comme le montre l'augmentation de la proportion d'actes faisant l'objet d'observations ou réformés.

(1) *Circulaire du ministre de l'intérieur du 25 janvier 2012 portant définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité.*

SORT DES ACTES SOUMIS AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

	2010		2011	
	Nombre	Taux	Nombre	Taux
Actes reçus	5 208 152		5 330 733	
Actes contrôlés	1 734 558	33,3 % des actes reçus	1 317 321	24,7 % des actes reçus
Actes prioritaires reçus	1 095 426	21 % des actes reçus	1 085 331	20,36 % des actes reçus
Actes prioritaires contrôlés	995 739	90,9 % des actes prioritaires reçus	995 793	91,75 % des actes prioritaires reçus
Lettres d'observations	40 493	2,33 % des actes contrôlés	32 226	2,45 % des actes contrôlés
Actes retirés ou réformés	49 763	2,87 % des actes contrôlés	39 901	3,03 % des actes contrôlés
Déférés	967	0,05 % des actes contrôlés	614 ⁽¹⁾	0,046 % des actes contrôlés

Source : DMAT/SDAT : données élémentaires Indigo extraction du 31 mai 2012

(1) Questionnaire DGCL adressé aux préfetures en août 2012 (79 réponses)

- La télétransmission des actes par le logiciel ACTES est appelée à se développer davantage.

ACTES est une application qui utilise Internet pour télétransmettre les actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire, dans le but, entre autres, de décharger les services des préfetures et des sous-préfetures.

Au 30 juin 2012, 25 % des collectivités et établissements publics étaient raccordés à ACTES, contre 5 % en 2008. Fin 2011, 22 % des actes soumis au contrôle de légalité étaient télétransmis.

Le 1^{er} janvier 2012, un module « actes budgétaires » a été intégré dans ACTES, permettant à la fois de réceptionner les documents budgétaires dématérialisés et d'effectuer automatiquement une partie du contrôle budgétaire sur ces documents.

ACTES est appelé à se développer plus avant. En premier lieu, le taux de raccordement a encore une marge de progression importante. En outre, des améliorations substantielles doivent prochainement être apportées à l'application, qui permettront, par exemple, d'automatiser en partie le contrôle des actes d'urbanisme et de marchés publics par des contrôles de cohérence et de détection des anomalies. Il faudra pour cela parvenir à prendre la totalité de la chaîne de production des actes et des documents envoyés à leur appui pour étayer leur légalité, opération qui s'avère délicate quand il s'agit d'autorisations d'occupation des sols ou de marchés publics.

d) Le pilotage territorial des politiques gouvernementales

- La mission de pilotage territorial implique, d'une part, la déclinaison locale de grandes politiques publiques nationales et d'autre part, la coordination des actions des services de l'État sur le territoire.

La déclinaison locale des grandes politiques publiques nationales (politique de la ville, rénovation urbaine, logement, lutte contre les exclusions, relance économique, développement durable, aménagement et compétitivité du territoire, etc.) s'appuie sur le projet d'action stratégique de l'État (PASE) 2011-2013. Celui-ci fixe les priorités de l'action de l'État dans la région, et détermine un programme resserré d'actions dans des domaines présentant un enjeu territorial fort.

La coordination des actions des services de l'État s'appuie d'abord sur une mutualisation de leurs moyens, organisée par des schémas régionaux et départementaux de mutualisation interservices, principalement pour les fonctions support (achats, immobilier, ressources humaines, parc automobile, formation, recrutement) et les fonctions techniques transversales (communication, pôles juridiques).

- Les moyens affectés à cette mission entrent pleinement dans la norme de réduction des dépenses.

530,7 millions d'euros sont affectés à cette action, soit 31 % des crédits du programme. 516,4 millions d'euros sont de crédits de personnel, finançant les rémunérations de 9 240 ETPT, soit 34 % des effectifs du programme.

Les crédits de fonctionnement (10,6 millions d'euros) permettent en premier lieu de financer l'entretien du parc automobile, évalué à 4,9 millions d'euros. Le pilotage par le préfet ou le sous-préfet des politiques territoriales implique en effet des déplacements quotidiens au sein de son ressort territorial, lequel peut être étendu et moyennement bien desservi. Dès lors, la voiture est un outil de travail indispensable ; les coûts d'entretien pour le budget de l'État seraient d'ailleurs, d'après le ministère, en baisse, corrélativement à une stabilité des crédits d'investissement affectés au renouvellement du parc (3,7 millions d'euros).

Par ailleurs, 5,1 millions d'euros financent les dépenses de communication et de représentation de l'État, soumises à la norme de réduction des dépenses de fonctionnement.

Enfin, d'autres dépenses de fonctionnement sont financées par des fonds de concours : ainsi 7,6 millions d'euros devraient être versés par le fonds européen de développement régional (FEDER) pour financer une partie du fonctionnement des missions « Europe » des préfetures de région, qui gèrent les fonds structurels.

3.– Des inflexions souhaitables pour améliorer la qualité du service rendu

La qualité du service rendu par les préfetures et sous-préfetures s'apprécie du point de vue des usagers du réseau que sont les élus locaux (ingénierie territoriale, conseil, contrôle budgétaire et de légalité) et les particuliers (principalement *via* la délivrance des titres). Toutefois il est évident que la qualité de service comme critère d'appréciation de la performance du réseau ne peut s'apprécier qu'au regard de ses moyens disponibles et leviers d'action effectifs.

Le souci de la qualité de service suggère deux axes d'amélioration, qui concernent le processus de dématérialisation et le contrôle de légalité.

a) Faire reposer la mesure de la qualité sur des indicateurs pertinents

- L'évaluation de la qualité de service dans les préfectures et sous-préfectures repose sur une batterie d'indicateurs, ainsi que des labels et certifications.

C'est une dimension importante de l'appréciation de la performance des administrations publiques voulue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾. Elle repose sur l'élaboration d'une stratégie de performance présentée dans le projet annuel de performance (PAP), construite autour de plusieurs objectifs et indicateurs. Ainsi dans le PAP « **Administration générale et territoriale de l'État** » pour 2013, cinq objectifs, correspondant aux grandes missions des préfectures, sont fixés, et déclinés en neuf indicateurs assortis d'une cible de résultat. La performance du réseau est appréciée à l'aune de ces indicateurs.

Afin de développer plus spécifiquement l'aspect qualité du service rendu à l'utilisateur, les préfectures et sous-préfectures ont été invitées ⁽²⁾ à entreprendre des démarches qualité, en vue d'obtenir une certification ou labellisation. Toutes les préfectures ont aujourd'hui initié de telles démarches. 9 préfectures et 16 sous-préfectures sont labellisées Marianne ; 25 préfectures et 6 sous-préfectures sont certifiées Qualipréf. Le PAP 2013 fixe un objectif de 75 % des préfectures labellisées ou certifiées fin 2012, et 100 % fin 2013.

Toutefois, les critères pris en compte pour le référentiel Qualipréf ne sont pas vraiment adaptés à l'évolution des missions, en particulier pour ce qui concerne les sous-préfectures. Il n'existe pas de module pour les titres de séjour et la lutte contre la fraude n'est pas appréciée, alors qu'il s'agit là de deux aspects essentiels de l'action des préfectures. Le référentiel Qualipréf doit être modifié en ce sens, et fusionné avec le label Marianne.

- La mesure de la qualité peut avoir des effets démobilisateurs, en l'absence de levier suffisant sur les résultats obtenus.

Les indicateurs de performance et de qualité de service sont un éclairage utile pour évaluer l'action publique à condition d'être opérants, et donc parfaitement calibrés.

Or, comme le signale la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2011 ⁽³⁾, certains indicateurs sont inopérants, car les préfectures ne disposent pas véritablement de levier sur leur résultat. Il en va ainsi pour

(1) loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Circulaire du 15 juillet 2010 relative au déploiement des démarches qualité dans les préfectures et représentations de l'État outre-mer.

(3) Cour des comptes, « Résultats et gestion budgétaire de l'État en 2011 », mai 2012.

l'indicateur « Délai moyen de traitement des dossiers ICPE et loi sur l'eau ». Dans ce domaine, le préfet intervient comme coordonnateur des actions de l'État, mais il n'est pas en mesure de peser seul sur l'évolution de l'indicateur par l'utilisation qu'il fait des crédits à sa disposition.

En l'absence de levier d'action suffisant, ces indicateurs peuvent avoir des effets démobilisateurs sur les personnels des préfectures et des sous-préfectures, qui ont alors l'impression que leur travail n'est pas reconnu. C'est particulièrement le cas pour les délais de délivrance de titres. Les indicateurs fournissent des données brutes, par exemple le délai moyen de délivrance d'un premier titre de séjour dans telle préfecture. Ces données ne donnent pas d'éclairage sur le contexte local de ces résultats ; par exemple sur les flux d'étrangers déposant une demande et le nombre d'ETPT affectés à cette activité. Or il va de soi que les conditions d'exercice de cette mission ne sont pas les mêmes en Seine-Saint-Denis et dans les Ardennes.

Les indicateurs peuvent donc, à défaut d'être suffisamment objectivés, induire une certaine démobilisation dans les préfectures qui se retrouvent systématiquement en queue du classement, indépendamment de la qualité du travail fourni. Cela a été, à plusieurs reprises, exprimé au Rapporteur spécial lors des auditions et déplacements qu'il a été amené à faire. C'est pourquoi il a décidé de ne pas reprendre dans son rapport le classement des préfectures publié par son prédécesseur. Cette décision n'est pourtant pas irrévocable, et le Rapporteur spécial pourra revenir sur l'idée d'un classement s'il parvient à le fonder sur des critères qui lui paraîtront suffisamment pertinents.

b) Assurer la soutenabilité du financement de l'ANTS pour accompagner les progrès de la dématérialisation

- Les objectifs de simplification des démarches, de gains de productivité et de lutte contre la fraude incitent à développer la dématérialisation.

Le développement de la dématérialisation permet de simplifier les démarches des usagers de l'administration, notamment en les dispensant de se déplacer en préfecture ou en sous-préfecture. Dans le cadre du SIV, les automobilistes peuvent ainsi effectuer leur changement d'adresse ou obtenir un duplicata de leur carte grise directement en ligne, sur le site de l'ANTS. Toutefois la dématérialisation ne peut pas remplacer tout contact direct, sous peine de voir s'établir une fracture numérique pour les personnes qui n'auraient pas la capacité ou les moyens d'assimiler ces technologies. Ainsi l'ANTS dispose à Charleville-Mézières d'un centre d'appel extrêmement actif pour répondre aux demandes des différents partenaires ; en outre la possibilité de déposer sa demande de carte grise en préfecture est maintenue.

La dématérialisation est par ailleurs porteuse de gains de productivité pour l'administration. Le SIV a ainsi permis de réduire sensiblement les effectifs des préfectures.

Enfin, le développement des titres sécurisés et la dématérialisation permettent de lutter efficacement contre la fraude à l'identité. En 2011, les préfetures ont détecté près de 10 000 tentatives de fraude aux titres. Or, il est très net que les titres les plus récemment sécurisés – passeport biométrique et certificat d'immatriculation – sont ceux qui font le moins l'objet de tentatives de fraudes. Beaucoup de fraudes portent sur le permis de conduire ; l'entrée en vigueur de FAETON sera à cet égard bienvenue. Toutefois, on observe qu'avec la sécurisation des titres, la fraude se déplace en amont de la délivrance, sur les documents source : état-civil, justificatifs de domicile. C'est donc sur la sécurisation des justificatifs qu'il faut aujourd'hui agir ; à cette fin, divers projets sont à l'étude à l'ANTS.

- Dans ce contexte, il importe d'améliorer la viabilité du modèle économique de l'ANTS.

L'ANTS développe pour le compte du ministère de la Justice le projet COMEDEC, qui a vocation à permettre un contrôle dématérialisé et sécurisé des éléments de l'état-civil. Dans le même temps, l'agence finalise un dispositif de sécurisation des justificatifs de domicile pour le ministère de l'Intérieur (projet « 2D-Doc »). Elle doit déployer FAETON à partir de janvier 2013, et pourrait avoir la charge de la future carte nationale d'identité électronique si le projet était mené à son terme.

L'agence voit ainsi son activité se développer sans cesse. En proportion de cette évolution, ses effectifs paraissent limités : en effet ils passent de 125 emplois dont 9 mises à disposition en 2012 à 119 dont 1 mise à disposition en 2013. Toutefois, un seul des 9 emplois mis à disposition en 2012 était effectivement pourvu ; l'agence n'employait en réalité que 117 personnes. L'ANTS aura donc la possibilité de recruter 2 agents en 2013. Cela ne sera sans doute pas trop avec la mise en œuvre de FAETON, qui rendra nécessaire une permanence téléphonique renforcée.

EFFECTIFS ET MASSE SALARIALE DE L'ANTS

(en millions d'euros)

	2012	2013
Effectifs	116 ETP + 9 mises à disposition	118 ETP + 1 mise à disposition
Masse salariale	6,37	6,77

Source : ministère de l'Intérieur

L'ANTS ne dispose pas à proprement parler d'un budget, dans la mesure où il n'existe pas de correspondance entre ses recettes et ses charges. L'agence ne reçoit pas de subvention pour charges de service public imputée sur le programme Administration territoriale, mais est directement affectataire de recettes issues de droits de timbre et autres redevances sur divers titres. Par ailleurs, l'agence a longtemps bénéficié d'un fonds de roulement important, car des recettes lui avaient été affectées dans la perspective – retardée, puis ajournée – de la production de la carte nationale d'identité électronique (CNIe).

Cependant, ce fonds est appelé à disparaître. En premier lieu, l'ANTS rembourse cette année 20 millions d'euros au programme 307 pour la fabrication de la CNI, alors qu'elle ne perçoit que 12,5 millions d'euros de recettes à ce titre. Ensuite, les recettes de l'agence n'équilibrant pas ses charges, celle-ci devra opérer un prélèvement de 55,4 millions d'euros sur son fonds de roulement fin 2012. Celui-ci sera négatif à compter de 2014 si la budgétisation de l'agence n'est pas modifiée entre-temps.

RECETTES ET DÉPENSES DE L'ANTS

(en millions d'euros)

RECETTES	Budget prévisionnel 2013
Taxe passeport (montant fixé en loi de finances)	107,50
Taxe SIV (4 € par Titre produit)	43,00 (montant estimé)
Redevance acheminement SIV (2,50 € par Titre expédié)	26,00 (montant estimé)
Taxe CNI (montant fixé en loi de finances)	12,50
Taxe TSE-TVE (19 € et 45 € par Titre produit ; recette limitée à 16,1 m€ par an)	16,10 (montant estimé)
Taxe sur les permis bateau (10 € par permis produit)	0,82 (montant estimé)
Recettes ministère Défense (4 € par carte produite)	0,75 (montant estimé)
Recettes professionnelles Santé (4 € par carte produite)	0,80 (montant estimé)
Recettes COMEDDEC (3,50 € par acte)	3,50 (montant estimé)
TOTAL	210,97

DÉPENSES	Budget prévisionnel 2013
CNI	22,30
CNIE	6,49
PSB	53,02
SIV	55,14
TES	20,85
FAETON	42,33
AMOT	7,00
PROJETS DIVERS	1,30
TSVE	16,10
Lecteurs 4 en 1	2,00
VISA	2,00
Masse salariale	6,77
Fonctionnement ANTS	3,50
Aides aux communes	0,40
Contribution déficit budgétaire	0
Dotations aux amortissements	28,94
TOTAL	268,14

Source : ministère de l'Intérieur

Il importe donc de donner à l'agence un modèle économique viable, appuyé sur un budget équilibré. Le nouveau permis de conduire que l'ANTS produira dans le cadre de FAETON sera nettement plus coûteux que l'actuel (25 euros, au lieu de 2 euros). Le maintien de sa gratuité complète pour les usagers

se traduirait, en l'absence de ressources supplémentaires, par une impasse budgétaire considérable : à raison de 4,6 millions de titres à 25 euros, le coût annuel du permis s'élèverait en effet à 115 millions d'euros à compter de 2014.

c) Proportionner les moyens du contrôle de légalité à ses ambitions

- L'exigence d'une véritable expertise juridique de l'État bute sur l'extrême rationalisation des moyens du contrôle de légalité.

En effet, il existe, à l'évidence, un décalage entre les moyens de plus en plus rationnés du contrôle de légalité et la complexification croissante de l'environnement juridique dans lequel s'exerce l'action des collectivités locales. 5,3 millions d'actes ont été transmis en 2011 ; 850 ETP environ sont affectés au contrôle de légalité. Si tous les actes transmis devaient être contrôlés, chaque agent devrait contrôler quatre actes par heure. Quand on prend en considération la complexité de certains documents transmis, on mesure l'impossibilité de la tâche. Qui plus est, les agents affectés au contrôle de légalité sont de catégorie B ou C, alors que nombre de collectivités locales disposent de services juridiques bien fournis en agents de catégorie A pour rédiger ces mêmes documents. Le degré de maîtrise technique de ces collectivités est donc bien supérieur à celui des préfetures.

L'ambition du contrôle de légalité – garantir le respect des lois sur le territoire de la République – est ainsi bien au-delà de ses moyens. Certes, la stratégie du contrôle a été revue, afin de le concentrer sur les enjeux les plus importants, tout en n'excluant par principe aucun acte. Il reste néanmoins une disproportion entre la complexité de la tâche et les moyens pour l'accomplir. Les petites collectivités comptent sur l'expertise de l'État pour valider leurs actes, alors que ce n'est manifestement pas la vocation du contrôle de légalité tel qu'il est aujourd'hui organisé. Les collectivités dotées d'une autonomie suffisante pour ne pas attendre cette expertise de l'État jugent au contraire le contrôle un peu tatillon, car très concentré sur les questions de procédure, les agents n'ayant pas toujours le temps ou la compétence pour examiner le fond.

- S'il est indispensable de maintenir des ressources en préfeture, le renforcement du contrôle doit s'appuyer sur une expertise mutualisée.

Étant données les contraintes qui pèsent sur le budget de l'État, et qui sont particulièrement accentuées sur le programme Administration territoriale, il ne paraît pas réaliste d'envisager une affectation massive d'agents de catégorie A ou B pour renforcer le contrôle de légalité. Il convient par ailleurs de rappeler qu'un des acquis essentiels de la décentralisation a été la substitution du contrôle de légalité *a posteriori* au régime d'approbation préalable des actes des collectivités locales ; le contrôle de légalité n'a donc pas vocation à valider systématiquement les actes, mais à détecter les erreurs susceptibles d'engendrer une rupture d'égalité dans l'application de la loi sur le territoire.

Pour détecter ces erreurs, les préfetures doivent impérativement conserver une expertise en interne. Pour cela, il convient *a minima* de ne plus réduire les effectifs dédiés au contrôle de légalité en préfeture, afin de maintenir une taille critique permettant de spécialiser les agents par domaine de contrôle.

Pour le reste, face à la complexification de l'environnement normatif, seule une mutualisation des moyens entre les différents services de l'État peut permettre de maintenir un niveau d'expertise suffisant. Plusieurs expériences en la matière ont déjà été menées. Le contrôle de légalité des actes d'urbanisme est, en raison de sa grande complexité, fréquemment délégué à la direction départementale des territoires (DDT). Dans plus de la moitié des départements, les agents de la DDT affectés à ce contrôle ont même été intégrés à la préfeture. Dans presque toutes les régions, le contrôle de légalité est mutualisé entre la préfeture chef-lieu de région et le secrétariat général aux affaires régionales. Il faut aller plus loin. À Lyon, un pôle de mutualisation de l'expertise a été créé autour d'un service délocalisé de la direction générale des collectivités locales ; il répond dans un délai de dix jours en moyenne aux demandes qui lui sont adressées par les préfetures. Il faut généraliser ce type de « *back office* » qui seul permettra aux préfetures d'avoir accès à une expertise juridique suffisante pour exercer un contrôle au fond des actes prioritaires.

B.– PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE : UN BUDGET EN BAISSÉ EN L'ABSENCE D'ÉLECTIONS NATIONALES

1.– Un programme en apparence ternaire, mais essentiellement dédié au financement de la vie politique

a) *Le périmètre très restreint des actions Cultes et Vie associative*

Le programme 232 Vie politique, culturelle et associative a une apparence ternaire ; il a vocation à financer les actions destinées à garantir les droits des citoyens dans le domaine des élections, de la vie associative et de la liberté religieuse. Cette présentation se heurte au très faible contenu des actions tournées vers la vie culturelle et la vie associative.

• Pour ce qui des cultes, ce faible contenu s'explique par la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905 ⁽¹⁾.

Celle-ci dispose que « *la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ». Dès lors, il peut même sembler étonnant qu'une action dédiée aux cultes ait sa place en loi de finances. En réalité, l'action *Cultes* ne concerne que le régime très spécifique des cultes en Alsace et en Moselle, qui demeurent, pour des raisons historiques, sous le régime du Concordat de 1801. À des fins de rationalisation de la gestion des effectifs, la rémunération des personnels des cultes d'Alsace et de Moselle est désormais imputée sur le programme 216 Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur. Cette action ne

(1) Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

porte donc plus désormais que les crédits nécessaires au financement des travaux de réfection et de mise en sécurité de quatre bâtiments culturels, ainsi que les subventions aux communes pour les travaux sur les édifices culturels et les subventions aux cultes.

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2011 ⁽¹⁾, a préconisé de créer une action miroir de l'action *Cultes* sur le programme 216, afin de pouvoir bien identifier les effectifs rémunérés à ce titre. Selon le ministère, les postes de ministres du culte, qui n'évoluent plus depuis 2006, reviennent à 74 % au culte catholique, à 22 % aux cultes protestants et à 4 % au culte israélite.

- L'action *Vie associative* ne porte en fait que les crédits d'investissement et de fonctionnement dédiés au répertoire national des associations (RNA).

Le RNA est un système d'information national créé en 2009 qui contient les données de l'ensemble des associations déclarées dans les départements où s'applique la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Il permet aux préfetures, sous-préfetures et directions départementales interministérielles de tenir le greffe des associations dites « loi 1901 », et aux associations de voir leurs démarches administratives simplifiées : depuis janvier 2012, il est ainsi possible de déclarer la création d'une association en ligne.

Déclarations de modification ou de dissolution, demandes de subventions ou d'agrèments devraient progressivement être dématérialisées au cours de l'année 2013. Le répertoire a vocation à s'étendre aux associations et fondations reconnues d'utilité publique et aux départements d'Alsace et de Moselle, hors loi 1901. À terme, il doit constituer un outil de connaissance de la démographie associative.

b) Un budget quasi intégralement absorbé par l'action Vie politique

- Trois actions sur les cinq que compte le programme constituent le volet « vie politique », qui concentre 99 % des crédits, soit 141 millions d'euros.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 232

(en millions d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total PLF 2013 (% total)	LFI 2012	Évolution
1.– Financement des partis	0	0	0	76,3	76,3 (53%)	72,0	+ 6%
2.– Organisation des élections	1,0	54,9	3,4	0,6	59,8 (%2%)	339,7	– 82%
3.– Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	2,9	2,0	0	0	4,9 %3%)	5,2	– 6%
4.– Cultes	0	0	0,7	1,3	2,0 %1%)	2,0	0%
5.– Vie associative	0	0	0,05	0,04	0,09 (0,06%)	0,09	0%
Total PLF 2013	3,9	56,9	4,1	78,1	143,0	419,2	– 66%

Source : ministère de l'Intérieur

(1) Cour des comptes, « Résultats et exécution budgétaire de l'État en 2011 », mai 2012.

L'action n° 1 porte les crédits dédiés aux deux fractions de l'aide publique aux partis. L'action n° 2 rassemble les crédits destinés au financement des élections. Les personnels assurant l'organisation des élections sont rémunérés sur les programmes Administration territoriale (préfectures et sous-préfectures) et Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur (administration centrale). Enfin, l'action n° 3 porte les crédits nécessaires au fonctionnement de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), autorité administrative indépendante chargée de contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections et de vérifier que les partis et groupements politiques respectent chaque année leurs obligations comptables. À noter que les 41 ETPT affectés à la CNCCFP représentent la totalité des effectifs du programme.

● Les financements accordés aux actions *Cultes* (1 %) et *Vie associative* (0,06 %) sont ainsi très résiduels.

2 millions d'euros sont ouverts sur l'action *Cultes*. 700 000 euros sont des crédits d'investissement destinés à financer les travaux de réfection et de mise en sécurité des grands séminaires et palais épiscopaux de Metz et Strasbourg. Les 1,3 millions d'euros restants sont versés sous forme de subventions aux communes pour leurs travaux sur les édifices culturels (1,2 million) et aux cultes d'Alsace et de Moselle (0,1 million).

85 000 euros sont ouverts en 2013 sur l'action *Vie associative*, comme en 2012. Les 50 000 euros de crédits de fonctionnement permettent d'assurer la maintenance du RNA, et les 35 000 euros de crédits d'investissement de financer la poursuite de la dématérialisation des procédures de déclarations obligatoires. Enfin, les effectifs qui concourent au fonctionnement du RNA sont imputés sur les programmes Administration territoriale et Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur.

2.– Un budget 2013 encore largement accaparé par les élections de 2012

a) *Les comptes des élections nationales de 2012*

Les coûts définitifs des élections présidentielles et législatives ne sont pas encore connus à ce jour. En effet, une grande partie des dépenses est exécutée au niveau local, et seul un bilan effectué début 2013 permettra d'en connaître le montant précis. Par ailleurs, les remboursements forfaitaires aux candidats ne seront connus qu'après les décisions de la CNCCFP, qui seront rendues avant le 6 janvier 2013 pour les candidats à la présidentielle, et avant le 17 février 2013 pour ceux aux législatives, l'article L. 52-15 du code électoral lui donnant 6 mois pour examiner les comptes de campagne qui lui sont soumis.

- L'élection présidentielle

Le coût de la présidentielle de 2012 est estimé à 199,7 millions d'euros, en baisse de 10,1 millions d'euros par rapport à 2007, et 8,9 millions d'euros en deçà des prévisions effectuées en janvier 2012.

Cette baisse est principalement imputable au nombre de candidats, inférieur à la prévision : seuls 10 candidats se sont présentés, alors que 12 étaient attendus, comme en 2007. Le nombre de candidats détermine largement le coût de la mise sous pli, de l'envoi de la propagande électorale aux électeurs, ainsi que du remboursement de la propagande officielle aux candidats. Par ailleurs, l'externalisation de la mise sous pli dans près de la moitié des départements a permis une économie estimée à 4,3 millions d'euros.

Les économies réalisées sur les coûts d'envoi postal en raison du moindre nombre de candidats sont toutefois atténuées par la hausse des coûts postaux liée à l'application de la TVA pour les envois de moins de 50 grammes. En coût hors taxes, les dépenses postales sont en baisse de 1,8 million d'euros par rapport à 2007.

En revanche, les remboursements forfaitaires des dépenses de campagne devraient s'accroître de 5,4 millions d'euros par rapport à 2007. Cette hausse s'explique par le fait que plus de candidats (5, contre 4 en 2007) ont atteint le seuil des 5 % des suffrages au premier tour de l'élection, qui ouvre droit à un remboursement égal à 47,5 % du plafond des dépenses électorales, contre 4,75 % en deçà de ce seuil.

ÉVOLUTION DU COÛT DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

(en millions d'euros)

Postes de dépenses	Élection présidentielle de 2007	Prévisions janvier 2012	Prévisions actualisées 2012
Mise sous pli de la propagande électorale	40,6	39,1	32,6
Acheminement de la propagande électorale	47,8	49,7	49,0
Remboursement de la propagande officielle	45,2	45,3	40,1
Remboursement forfaitaire aux candidats	44,0	42,2	49,4
Transferts directs aux communes	14,4	15,4	15,2
Campagne audiovisuelle	2,1	2,3	2,3
Autres frais	15,7	14,6	11,1
TOTAL	209,8	208,6	199,7

Source : ministère de l'Intérieur

• Les élections législatives

Le coût des élections législatives de 2012 est estimé à 165,8 millions d'euros, en hausse de 18,8 millions d'euros par rapport à 2007.

Cette hausse résulte principalement des résultats du premier tour de scrutin. Alors que 110 circonscriptions avaient été pourvues au premier tour en 2007, seules 34 l'ont été en 2012. En outre, 34 triangulaires ont été organisées, contre une seule en 2007. Par conséquent, le coût de la propagande électorale a subi une hausse globale de 9,1 millions d'euros en 2012. Pour les mêmes raisons, les frais d'assemblée électorale versés aux communes augmentent de 1,1 million d'euros.

Le coût des remboursements forfaitaires des frais de campagne aux candidats devrait aussi s'accroître, 2 375 candidats ayant atteint le seuil des 5 % des suffrages, contre 2 157 en 2007. Le surcoût devrait atteindre 4,3 millions d'euros. Enfin, la hausse de 3,7 millions d'euros des autres frais intègre 2 millions d'euros transférés au ministère des Affaires étrangères dans le cadre des élections législatives à l'étranger.

Pour autant, le coût des élections législatives est inférieur de 7 millions d'euros aux prévisions de janvier 2012. 2 millions d'euros ont pu être économisés par un meilleur encadrement des tarifs de remboursement de la propagande électorale au niveau national. L'externalisation de la mise sous pli a généré une économie de 3,2 millions et a permis, en raccourcissant les délais de remise des plis à La Poste, de bénéficier de tarifs plus avantageux, réduisant les coûts de 2,6 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU COÛT DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

(en millions d'euros)

Postes de dépenses	Élections législatives de 2007	Prévisions janvier 2012	Prévisions actualisées 2012
Mise sous pli de la propagande électorale	33,7	37,7	34,1
Acheminement de la propagande électorale	34,0	40,2	37,6
Remboursement de la propagande officielle	14,5	21,7	19,6
Remboursement forfaitaire aux candidats	42,9	47,2	47,2
Transferts directs aux communes	13,6	14,6	14,7
Campagne audiovisuelle	1,4	2,0	2,0
Autres frais	6,9	9,4	10,6
TOTAL	147,0	172,8	165,8

Source : ministère de l'Intérieur

b) Le budget des élections en 2013

59,8 millions d'euros de crédits de paiement et 62,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont ouverts en 2013 au titre du financement des élections. Cela représente une baisse de plus de 80 % par rapport à 2012, qui s'explique logiquement par le fait qu'aucune élection nationale n'est prévue en 2013.

- Les crédits ouverts sont à 80 % destinés à solder les dépenses des élections de 2012.

Une somme de 45,6 millions d'euros est prévue pour les remboursements forfaitaires des dépenses de campagne, auxquels s'ajoutent 4,3 millions d'euros pour le paiement des campagnes audiovisuelles, et 0,6 million pour le remboursement des frais d'assemblée électorale aux communes.

- Les crédits restants permettent de financer les élections partielles et les élections territoriales en Nouvelle-Calédonie, ainsi que divers investissements informatiques

4,4 millions d'euros sont prévus pour l'organisation des élections partielles, et 1,4 million pour l'organisation des élections territoriales de janvier 2013 en Polynésie française.

Il faut y ajouter 3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 0,4 million d'euros en crédits de paiement destinés à couvrir les dépenses communes (achat des enveloppes de propagande et de scrutin ; maintenance de l'application « élections »).

Enfin, des dépenses d'investissement de 3,4 millions d'euros permettent de renouveler les serveurs de l'application « élections » et de développer la plateforme Internet de recueil des soutiens dans le cadre du référendum d'initiative partagée.

Comment réduire le coût de la propagande électorale ?

Les frais de propagande électorale (impression, mise sous pli, distribution et remboursement) sont le premier poste de dépenses dans l'organisation des élections politiques. Leur montant varie de 39 % (municipales) à 65 % (présidentielles) du coût total des élections.

Une suppression totale de la propagande électorale est difficilement envisageable, compte tenu de l'attachement de nos concitoyens à cette forme d'information électorale. Il est en revanche envisageable de supprimer, dans certaines situations, l'envoi du bulletin de vote au domicile. Si cet envoi semble utile dans le cadre des scrutins de liste (municipales, européennes, régionales) pour permettre aux électeurs de prendre connaissance du nom des membres de la liste, il n'en est pas de même pour les scrutins uninominaux. Pour ces derniers, c'est la profession de foi des candidats qui permet l'information des électeurs. L'utilisation du bulletin envoyé est d'autant plus limitée que les électeurs doivent obligatoirement prendre un bulletin dans le bureau de vote avant de passer à l'isoloir.

Cette mesure d'ordre réglementaire permettrait une économie de l'ordre de 14,8 millions d'euros pour l'élection présidentielle, 5 millions d'euros pour les législatives et 3 millions d'euros pour les cantonales. Au total, ce sont ainsi près de 23 millions d'euros qui pourraient être économisés de manière indolore pour nos concitoyens qui, selon un sondage IPSOS réalisé en janvier 2011, sont favorables à 80 % à la suppression de l'envoi de ces bulletins.

Le Rapporteur spécial encourage donc vivement le Gouvernement à mettre en œuvre cette mesure de bon sens et d'économie.

c) Le budget de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

Le budget de la CNCCFP s'élève pour 2013 à 4,8 millions d'euros de crédits de paiement et 3,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement, contre respectivement 5,2 millions et 4,0 millions en 2012.

Les dépenses de personnel représentent 60 % du budget de la CNCCFP, soit 2,9 millions d'euros. Elles incluent les rémunérations des 33 collaborateurs permanents, agents titulaires de la fonction publique d'État, ainsi que des collaborateurs occasionnels recrutés par voie de contrats à durée déterminée, et dont le nombre varie en fonction du surcroît d'activité de la commission. La baisse des dépenses de personnel par rapport à 2012 (- 0,3 million d'euros) résulte ainsi du moindre recrutement de contractuels, lié à la fin de l'examen des comptes de campagne des candidats, fixée à janvier 2013 pour la présidentielle, et février 2013 pour les législatives.

2 millions d'euros de crédits de paiement sont par ailleurs ouverts au titre des dépenses de fonctionnement de la CNCCFP, qui couvrent le loyer et les charges locatives, les charges de fonctionnement courant, les dépenses d'équipement et d'aménagement des locaux, les dépenses liées au contrôle des comptes de campagne (impressions de notices, de formulaires, de reçus-dons) et les charges informatiques.

3.- La perspective d'une nouvelle répartition de l'aide publique aux partis politiques

L'aide publique aux partis et groupements politiques est répartie chaque année sur la base des dispositions de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, qui prévoit une aide divisée en deux fractions d'un montant égal.

Les résultats aux élections législatives déterminent pour l'essentiel la répartition de cette aide sur les cinq années de la législature. Les cartes doivent donc être rebattues en 2013. À cette fin, un montant de 76,3 millions d'euros est ouvert sur l'action n° 1, contre 72 millions d'euros en 2012, le Gouvernement ne pouvant pas préjuger du montant des retenues au titre de l'obligation de parité.

a) La première fraction de l'aide publique

La première fraction de l'aide publique est réservée aux partis politiques qui ont présenté, lors du plus récent renouvellement général de l'Assemblée nationale, des candidats ayant chacun obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions.

Les partis politiques n'ayant présenté des candidats qu'en outre-mer bénéficient d'un régime d'éligibilité spécifique : les candidats qu'ils ont présenté doivent avoir obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés, sans qu'aucune condition relative au nombre de circonscriptions ne soit exigée.

La répartition s'effectue proportionnellement au nombre des suffrages obtenus au premier tour des élections législatives par les candidats en lice. Pour 2013, la répartition ne sera arrêtée qu'en début d'année, après que la commission nationale des comptes de campagne aura rendu ses décisions concernant le respect par les partis éligibles de leurs obligations comptables.

b) La deuxième fraction

La seconde fraction de l'aide publique est réservée aux partis et groupements bénéficiaires de la première fraction. Elle est répartie proportionnellement au nombre de députés et sénateurs qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de l'année précédente, être inscrits ou rattachés à ces partis ou groupements politiques.

La répartition de cette aide ne pourra donc pas être arrêtée avant le mois de novembre prochain. Il convient de noter que cette répartition n'interviendra, pour aucune des deux fractions de l'aide, pas avant la parution de l'ensemble des décisions du Conseil constitutionnel sur les contentieux en cours relatifs aux élections législatives de 2012. En effet, conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée, les voix des candidats déclarés inéligibles au titre de l'article LO.126 du code électoral ne sont pas prises en compte pour le calcul de la répartition de la première fraction.

c) Les retenues au titre du non-respect de l'obligation de parité

La loi sur la parité du 6 juin 2000 ⁽¹⁾ limite le montant de l'aide publique attribuée aux formations politiques méconnaissant l'objectif de parité des candidatures. Celui-ci est fixé à l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988 ⁽²⁾. Lorsque, pour un parti, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribuée est diminué d'un pourcentage égal aux trois-quarts de cet écart.

Cette diminution n'est toutefois pas applicable aux groupements et partis n'ayant présenté des candidats qu'outre-mer, lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe n'est pas supérieur à un.

La répartition de la première fraction en 2012 faisait apparaître que, sur les 14 partis nationaux bénéficiaires de l'aide publique, seuls 6 (43 %) respectaient l'obligation de parité et se voyaient ainsi dispensés de la retenue appliquée aux autres : le Front national, Europe-Écologie ; la Ligue communiste révolutionnaire, le Mouvement ouvrier pour la France, Lutte ouvrière et Chasse, pêche, nature et traditions. Parmi les 27 partis ayant présenté des candidats uniquement outre-mer, 20 (74 %) remplissaient leur obligation de parité. Au total, la modulation financière appliquée au titre de la parité s'élevait à 5,1 millions d'euros.

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

(2) Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

AIDE PUBLIQUE AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES EN 2012

	Première fraction 2012	Seconde fraction 2012	AIDE PUBLIQUE 2012	Montant de la modulation financière appliquée en 2012 du fait du non respect des règles de parité lors des élections législatives de 2007
I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)				
Union pour un mouvement populaire - UMP	12 449 433,46	17 693 680,48	30 143 113,94	- 3 927 002,50
Parti socialiste	9 748 354,57	13 133 018,21	22 881 372,78	- 491 756,76
UDF- Mouvement démocrate	2 634 665,69	929 023,80	3 563 689,49	- 422 309,39
Parti communiste français - PCF	1 779 748,46	1 562 449,11	3 342 197,57	- 64 587,65
Front national - FN	1 744 403,17	0,00	1 744 403,17	0,00
Europe-Ecologie Les Verts	1 368 704,69	591 196,96	1 959 901,65	0,00
Parti Radical de Gauche	478 966,35	844 567,09	1 323 533,44	- 102 343,24
Ligue communiste révolutionnaire - LCR	851 146,82	0,00	851 146,82	0,00
Mouvement pour la France - MPF	567 975,65	126 685,06	694 660,71	0,00
Lutte ouvrière - LO	347 410,02	0,00	347 410,02	0,00
Chasse, pêche, nature et traditions - CPNT	341 290,67	0,00	341 290,67	0,00
Solidarité écologie gauche alternative - SEGA	102 684,31	84 456,71	187 141,02	- 13 876,26
le Trèfle-Les Nouveaux écologistes Homme-Nature- Animaux	155 222,14	802 338,73	957 560,87	- 3 338,11
Mouvement écologiste indépendant - MEI	117 390,75	0,00	117 390,75	- 5 590,04
Sous-total I	32 687 396,75	35 767 416,16	68 454 812,91	- 5 030 803,94
II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer				
Fetia Api	812,68	1 182 393,92	1 183 206,60	- 812,68
Démocratie et République - anciennement Metz pour tous	13 922,95	506 740,25	520 663,20	0,00
Parti communiste réunionnais	70 557,19	84 456,71	155 013,90	- 23 519,06
Cap sur l'avenir	1 537,80	84 456,71	85 994,51	0,00
Tahoeraa Huiraatira	28 766,83	84 456,71	113 223,54	- 28 766,83
Parti progressiste martiniquais	26 040,67	126 685,06	152 725,73	0,00
WALWARI	4 960,43	84 456,71	89 417,14	0,00
Front de libération de la Polynésie - Tavini Huiraatira no te ao ma'ohi	25 954,70	42 228,35	68 183,05	- 25 954,70
Mouvement indépendantiste martiniquais	17 402,90	42 228,35	59 631,25	- 17 402,90
Guadeloupe unie socialisme et réalités	11 071,82	42 228,35	53 300,17	0,00
Rassemblement démocratique pour la Martinique	5 024,11	0,00	5 024,11	0,00
La Relève	3 056,49	0,00	3 056,49	0,00
Mouvement libéral populaire - anciennement Mouvement libéral martiniquais	2 835,21	42 228,35	45 063,56	0,00
Parti communiste guadeloupéen	1 125,49	42 228,35	43 353,84	0,00
Identité et République	27 091,34	0,00	27 091,34	0,00
Groupement France-Réunion	18 945,47	0,00	18 945,47	0,00
RAUTAHI	8 344,86	0,00	8 344,86	0,00
L'Action	7 832,26	0,00	7 832,26	0,00
No oe e te nunaa	7 550,49	0,00	7 550,49	0,00
Rassemblement pour la Calédonie	6 928,05	0,00	6 928,05	0,00
NOFWAP la Guadeloupe en action	5 941,05	0,00	5 941,05	0,00
Bâtir le pays Martinique	4 654,78	0,00	4 654,78	- 4 654,78
Parti socialiste réunionnais	4 195,51	0,00	4 195,51	- 1 798,08
Droite sociale - anciennement Union centriste et libérale	2 878,20	0,00	2 878,20	0,00
Archipel demain	1 747,93	0,00	1 747,93	0,00
Te'Avei'a	862,82	0,00	862,82	0,00
Parti pour la libération de la Martinique	1 052,26	0,00	1 052,26	0,00
Sous-total II	311 094,29	2 364 787,84	2 675 882,13	- 102 909,03
Aide publique 2012 Total	32 998 491,04	38 132 204,00	71 130 695,04	- 5 133 712,97

Source : Ministère de l'Intérieur

Régulation des dons de personnes physiques : les termes du débat

L'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique limite les dons de personnes physiques à 7 500 euros par an et par parti politique. Or cette législation a eu tendance à favoriser le développement des « micro-partis », qui bénéficient de l'absence de limitation de nombre de dons par personne physique. Un particulier peut ainsi donner 7 500 euros à autant de partis qu'il le souhaite.

De surcroît, l'article 200 du code général des impôts ouvre la possibilité d'obtenir une réduction d'impôt à hauteur de 66 % des sommes engagées au titre de l'article 11-4 précité, sans qu'il soit initialement prévu de plafonnement des sommes prises en compte pour cette réduction. La loi de finances initiale pour 2012 y a remédié en instaurant un plafonnement global à 15 000 euros des dons et cotisations versés : ce plafonnement couvre donc non seulement les dons prévus à l'article 11-4 précité, mais aussi les cotisations aux partis acquittées les adhérents.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à encadrer encore davantage le dispositif. Il s'agit d'une part de plafonner le total des dons qu'une personne physique peut faire à des partis ou groupements politiques à 7 500 euros. L'amendement conduit d'autre part à réduire le plafonnement global des dons et cotisations pris en compte pour le calcul de la réduction d'impôt à 7 500 euros, au lieu des 15 000 actuels.

C.- PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : UNE RATIONALISATION DU FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE

Le programme 216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur traduit, par son existence même, un souci de rationalisation dans l'utilisation des moyens transversaux du ministère de l'Intérieur. Les fonctions de pilotage (état-major, expertise, conseil, contrôle) et de support (gestion sociale, immobilière, ressources humaines, affaires juridiques) du ministère sont ainsi gérées de façon mutualisée au sein de ce programme, avec, à la clé, des gains d'efficacité et des économies d'échelle.

CRÉDITS DU PAIEMENT DU PROGRAMME 216

(en millions d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Total PLF 2013	LFI 2012	Évolution
1.- État-major et services centraux	349,0	32,6	0	381,6	62,2	+ 319,4
3.- Système d'information et de communication	0	32,8	9,2	42,0	145,8	- 103,8
4.- Action sociale et formation	0	35,9	0	35,9	221,6	- 185,7
5.- Affaires immobilières	0	103,9	7,7	111,6	137,0	- 25,4
6.- Affaires juridiques et contentieuses	0	82,0	0	82,0	82,0	0
8.- Immigration, asile et intégration	37,2	0	0	37,2	38,3	- 1,1
Total PLF 2013	386,1	287,2	16,9	690,2		
LFI 2012	373,7	294,8	18,5	686,9		
Évolution	+ 12,4 (+ 3 %)	- 7,6 (- 3 %)	- 1,6 (- 9 %)	+ 3,3 (+ 0,5 %)		

Source : ministère de l'Intérieur

1.- Un programme qui concentre l'effort budgétaire du ministère

Les crédits du programme s'élèvent à 690 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 0,5 % par rapport à 2012.

a) Une évolution des crédits difficile à apprécier du fait de changements dans le périmètre et la structure du programme

● **Les changements du périmètre du programme**

Ils portent principalement sur les effectifs, et donc sur les dépenses de personnel. Le périmètre du programme évolue sensiblement en 2013, du fait notamment de l'intégration de la masse salariale du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), auparavant portée par le programme 303 Immigration et asile. Ce transfert, préconisé par l'inspection générale de

l'administration (IGA) se traduit par l'ouverture sur le programme d'une action n° 8 portant exclusivement des crédits de titre 2, qui permet notamment la rémunération des 560 ETPT affectés au SGII. Pour permettre un raisonnement à périmètre constant, le tableau ci-dessus fait figurer dans le budget du programme pour 2012 la masse salariale du SGII, même si elle était alors imputée sur le programme 303.

Plusieurs autres transferts d'effectifs modifient également le périmètre des dépenses de personnel. Le solde final de ces transferts est de + 69 ETPT. Ils s'expliquent notamment par le rattachement de la délégation à la sécurité et à la circulation routières au ministère de l'Intérieur (+ 19 ETPT) et la dernière tranche du transfert des effectifs du service d'infrastructure de la défense (+ 59 ETPT), ces transferts entrants étant atténués par quelques transferts sortants (- 11 ETPT).

Deux changements de périmètre portent sur les dépenses de fonctionnement. En premier lieu, la nouvelle organisation gouvernementale issue du décret du 16 mai 2012 ⁽¹⁾érige le ministère des Outre-mer en ministère de plein exercice. Celui-ci a signé avec le ministère de l'Intérieur une convention de délégation de gestion encadrant les fonctions support, au terme de laquelle les crédits de fonctionnement courant font l'objet d'un transfert vers le programme 138 Emploi outre-mer. En revanche, les autres dépenses continuent d'être imputées sur le programme 216. Cette évolution doit donc se traduire sur le présent programme par une baisse des crédits de titre 3.

Enfin, les dépenses de fonctionnement relatives aux infrastructures réseau et de télécommunication sont transférées 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 », pour un montant de 10 millions d'euros.

- Les changements de la maquette budgétaire

La maquette budgétaire est assez profondément rénovée afin de privilégier une approche fonctionnelle. À cette fin, tous les effectifs et les crédits de titre 2 auparavant disséminés sur les actions du programme sont regroupés sur l'action n° 1 *État-major et services centraux*. Cette action rassemble désormais tous les crédits « soutien » (ressources humaines et fonctionnement courant). Une exception est maintenue pour la nouvelle action portant la masse salariale du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, en raison de sa spécificité.

Dès lors, les actions n° 3, 4, 5 et 6 ne portent plus que les crédits « métier », c'est-à-dire les crédits spécifiquement dédiés à la mission dont elles doivent permettre la mise en œuvre.

(1) Décret du 16 mai 2012 relatif à la composition du Gouvernement.

b) Des réductions d'effectifs considérables

- Il faut effectuer une série de retraitements pour comprendre le schéma d'emploi du programme.

Le plafond d'emplois du programme était fixé à 5 165 ETPT en 2012, et celui du programme 303, pour les effectifs du SGII, à 582 ETPT. Le plafond d'emploi consolidé pour 2012 s'élève donc à 5 747 ETPT. S'y ajoute le solde des transferts d'effectifs (+ 69 ETPT), ce qui donne un plafond d'emploi avant impact du schéma d'emploi de 5 816 ETPT. Le schéma d'emploi 2012 impacte positivement le plafond d'emplois en 2013, tandis que le schéma d'emploi 2013 l'impacte négativement (-104 ETP) ; le solde de ces schémas d'emploi est de -6 ETPT. Le plafond d'emplois du programme s'élève donc pour 2013 à 5 810 ETPT.

- Le programme 216 se voit imposer un effort considérable de réduction de ses effectifs.

Les 104 suppressions d'ETP prévues pour 2013 représentent un effort considérable, ramenées aux 151 départs en retraite annoncés. Le taux de non remplacement du programme s'élève en effet à 69 %. Pour le SGII, dont les effectifs passent de 582 à 560 ETPT, cet effort est plus important encore : 11 ETP sont supprimés, pour 9 départs en retraite, soit un taux de non remplacement de 100 %, assorti de deux suppressions brutes d'ETP.

c) Des normes d'évolution strictes pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement

DÉPENSES HORS TITRE 2

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
1.- État-major et services centraux	32,2	0	32,6	0
3.- Système d'information et de communication	32,8	9,2	32,8	9,2
4.- Action sociale et formation	35,9	0	35,9	0
5.- Affaires immobilières	84,5	0,9	103,9	7,7
6.- Affaires juridiques et contentieuses	82,0	0	82,0	0
Total PLF 2013	267,4	10,1	287,2	16,9
Évolution LFI 2012	- 7,3 (-3 %)	- 8,4 (- 45 %)	- 7,6 (- 3%)	- 1,6 (- 9 %)
Total hors titre 2 (évolution LFI 2012)	277,1 (-5 %)		304,1 (-3 %)	

Source : ministère de l'Intérieur

- La montée en puissance du CNAPS constitue le principal facteur de dynamisme des dépenses de fonctionnement.

La baisse de 7,6 millions d'euros des crédits de fonctionnement entre 2012 et 2013 doit être neutralisée des changements de périmètres du programme. En réintégrant les dépenses de fonctionnement ayant fait l'objet d'un transfert vers le ministère des Outre-mer et le réseau interministériel (2,9 millions d'euros) et le compte d'affectation spéciale (10 millions d'euros), les dépenses de fonctionnement du programme augmentent en fait de 5,3 millions d'euros.

Cette hausse est en fait entièrement absorbée par la montée en régime du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), nouvel opérateur du programme mis en place en 2012 afin de renforcer le contrôle des activités de sécurité privée, jusqu'alors insuffisant. Le CNAPS exerce ses missions avec l'appui des préfetures.. Ce sont d'abord des missions de police administrative : le CNAPS gère les autorisations des entreprises de sécurité privée, les agréments de leurs dirigeants et associés, et les cartes professionnelles des salariés ; il agréé par ailleurs les personnes autorisées à pratiquer des palpations de sécurité. Il a également pour mission de faire respecter le code de déontologie de la profession. Enfin, il mène des contrôles dans les locaux à usage professionnel, et exerce une fonction de conseil à la profession.

Le CNAPS est financé par une subvention pour charges de service public inscrite à l'action n° 1. Elle passe d'un montant de 10,5 millions d'euros en 2012, année de sa mise en route, à 16,9 millions d'euros en 2013, date à partir de laquelle le CNAPS devrait atteindre son régime de croisière. La subvention devrait donc être maintenue à ce niveau par la suite. Cela représente une hausse de 6,4 millions d'euros. Hors CNAPS et hors transfert, les dépenses de fonctionnement diminuent donc de 1,1 million d'euros.

- Certains postes de dépenses jugés prioritaires se voient appliquer la norme « zéro valeur ».

Il s'agit notamment des dépenses relatives à l'aide juridique et aux contentieux, qui ont vocation à être maintenues à 82 millions d'euros.

Les dépenses d'action sociale et de formation devraient aussi être maintenues à leur niveau actuel au cours des prochaines années, soit 30,7 millions d'euros pour la formation et 5,3 millions d'euros pour l'action sociale.

Enfin, les dépenses des systèmes d'information et de communication sont stabilisées à 42 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les 10 millions d'euros qui ont été transférés au compte d'affectation spéciale.

- Les moyens de fonctionnement des services et les dépenses immobilières sont fortement contraints.

L'économie de 1,1 million d'euros réalisée sur les dépenses de fonctionnement en 2013 s'impute entièrement sur les crédits de fonctionnement des services. Ceux-ci s'élevaient à 17,3 millions d'euros en 2012 ; les dépenses ont donc été réduites de 6 % en euros courants. En 2015, elles devraient ne plus représenter que 14,4 millions d'euros.

Les crédits immobiliers sont en nette baisse par rapport à 2012, tant pour les autorisations d'engagement, qui s'élèvent à 85,4 millions d'euros (- 14,6 millions) que pour les crédits de paiement, ouverts à hauteur de 111,6 millions d'euros (- 7,5 millions). 2013 marquera la fin de la rationalisation des implantations de l'administration centrale. De 2013 à 2015, les crédits devraient augmenter légèrement pour atteindre 113,8 millions d'euros en 2015, en raison de leur caractère obligatoire et de l'indexation des loyers budgétaires.

2.- Les actions du programme : mutualisation des fonctions de pilotage et de support du ministère à des fins d'efficience

a) Les ressources humaines du ministère et le fonctionnement courant de l'administration centrale

L'action n° 1 rassemble 57 % des crédits du programme, soit 381,6 millions d'euros. Ces crédits permettent, d'une part, la mise en œuvre de la fonction de pilotage du ministère. Celle-ci passe par les activités des directions transversales du ministère, y compris les activités d'inspection et de prospective. D'autre part, l'action porte pour la première fois en 2013 l'ensemble des effectifs et crédits de titre 2 auparavant répartis sur les différentes actions du programme.

Ainsi 5 250 ETPT sur les 5 810 que compte le programme sont rattachés à cette action, soit 90 % des effectifs totaux. La masse salariale associée s'élève à 349 millions d'euros, soit 91 % des crédits ouverts sur cette action.

Les 32,6 millions d'euros restants sont des dépenses de fonctionnement, qui se répartissent comme suit : 16,9 millions d'euros sont versés sous forme de subvention pour charges de service public au CNAPS ; et 15,7 millions d'euros sont des dépenses de fonctionnement permettant de couvrir le fonctionnement courant des services centraux et des services zonaux des systèmes d'information et de communication (13 millions d'euros), la politique de communication du ministère (1,5 million d'euros) et diverses dépenses d'étude, d'expertise, d'audit, etc.

b) Le système d'information et de communication

42 millions d'euros, soit 6 % des crédits du programme, sont dédiés au système d'information et de communication (SIC). La forte déflation observée par rapport à 2012 (– 10 millions d'euros) tient exclusivement à l'ouverture des crédits correspondants sur le nouveau compte d'affectation spéciale destiné à valoriser en ressources les bandes de fréquence hertzienne et le réseau physique du ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, 32,8 millions sont ouverts au titre des dépenses de fonctionnement, et 9,2 millions pour les dépenses d'investissement. Ces crédits permettent d'assurer le fonctionnement, la maintenance et les investissements relatifs à différents postes :

- Les infrastructures réseaux et télécoms

13 millions d'euros permettent d'assurer la maintenance et le renouvellement de l'équipement en commutateurs téléphoniques, les opérations de câblage, le développement de la téléphonie sur IP, et la rénovation et le renforcement du système de sécurité des locaux du ministère.

- Les postes de travail et les licences

1,3 million d'euros de crédits financent l'acquisition de licences, la maintenance et le support logiciel, le renouvellement et la maintenance des postes de travail ainsi que diverses mesures d'accompagnement (qualification logicielle, migration d'équipements et gestion de parcs).

- Les plates-formes d'exploitation centralisées

Il en existe quatre, qui centralisent l'exploitation des applications informatiques nationales. 17,1 millions d'euros sont dédiés à leur maintenance matérielle et logicielle. 5,5 millions d'euros permettent de financer des prestations d'assistance. Enfin, des crédits d'investissement de 1,9 million d'euros doivent permettre d'acquérir de nouveaux équipements pour remplacer le matériel obsolète, optimiser les performances et sécuriser l'exploitation.

- Le pilotage, les outils communs et le soutien

3,2 millions d'euros financent les dépenses de support du système d'information et de communication, ainsi que les applications propres au programme (gestion des ressources humaines, courrier, etc.).

c) L'action sociale et la formation

36 millions d'euros (5 % des crédits du programme) sont dédiés à la politique de formation et d'action sociale du ministère, soit près de 1 million de moins qu'en 2012. Il s'agit exclusivement de dépenses de fonctionnement.

- La formation

Ce poste, doté de 5,2 millions d'euros, couvre les actions de formation à destination des hauts fonctionnaires et des personnels administratifs et techniques, hors statut police et militaire.

Les orientations de la politique de formation sont définies dans le plan national de formation (PNF). En outre, un plan spécifique destiné aux sous-préfectures a été expérimenté en 2012 et devrait être étendu en 2013. L'adaptation des métiers dans le réseau des préfectures est d'ailleurs une priorité affichée de la politique de formation du ministère pour 2013.

Sur l'ensemble des crédits ouverts, 3 millions d'euros sont destinés à la formation professionnelle. Le poste relatif aux formations déconcentrées à destination du réseau des préfectures et des services zonaux du SIC a été considérablement renforcé en 2013, conformément aux priorités du ministère, et bénéficie de 1,3 million d'euros (+ 0,5). Enfin, 1 million d'euros sont dédiés à l'organisation des concours et examens professionnels pour le recrutement et la promotion des agents.

- L'action sociale

Les dépenses d'action sociale représentent 30,7 millions d'euros en 2013. En incluant les changements de périmètre, cela représente près d'un million d'euros de moins qu'en 2012. Les divers acteurs de ce domaine contribuent ainsi à l'effort général de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

L'action sociale regroupe des dispositifs divers à destination des agents en fonction et retraités. La restauration collective est le poste de dépenses le plus important, à raison de 11 millions d'euros. 2,2 millions d'euros sont versés aux budgets d'initiatives locales, gérés par des commissions locales d'action sociale qui en votent l'emploi. Le financement des réseaux de professionnels de soutien représente 6,7 millions d'euros ; il s'agit de la médecine de prévention (5,9 millions d'euros) ainsi que des services sociaux (0,6 million) et de santé et de sécurité au travail (0,2 million). 0,3 million d'euros sont dédiés à l'insertion des personnes handicapées. Enfin, les subventions aux opérateurs œuvrant dans le domaine de l'action sociale (« partenariat social ») représentent 10,4 millions d'euros, en baisse de 0,6 million.

d) Les dépenses immobilières de l'administration centrale

Ces dépenses s'élèvent au total à 111,6 millions d'euros de crédits de paiement (16 des crédits du programme) et 85,4 millions d'autorisations d'engagement, contre respectivement 119,1 et 100,0 en 2012. Cette baisse résulte de la fin de la rationalisation des implantations de l'administration centrale.

Ces dépenses sont principalement des dépenses de fonctionnement (103,9 millions d'euros) destinées à couvrir le paiement des loyers de l'administration centrale (42,4 millions), des loyers budgétaires (22,3 millions), des locations avec option d'achat (26,3 millions), ainsi que diverses charges de fonctionnement (12,9 millions).

Des crédits d'investissement d'un montant total de 7,7 millions d'euros de crédits de paiement permettent, pour l'essentiel, de rembourser le capital des locations avec option d'achat des locaux de la direction du renseignement intérieur de Levallois-Perret et de la direction générale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux.

e) Les dépenses de contentieux et de protection juridique des fonctionnaires

En 2013, comme en 2012, 82 millions d'euros sont alloués à l'action n° 6, qui porte les crédits relatifs aux frais de contentieux (74,8 millions) et aux dépenses de protection juridique des fonctionnaires (7,2 millions). Ces dépenses sont exécutées à 80 voire 85 % directement par les préfetures et secrétariats généraux pour l'administration de la police.

- Les dépenses de contentieux

Ces dépenses résultent de condamnations juridictionnelles dans des contentieux relevant de la compétence directe du ministère de l'intérieur, mais aussi de règlements négociés à l'amiable. Elles permettent aussi de couvrir les honoraires d'avocats, d'experts et d'autres auxiliaires de justice.

Ces dépenses découlent la plupart du temps de l'engagement de la responsabilité de l'État. Les principaux postes de dépenses concernent les contentieux relatifs au refus de concours de la force publique (42,8 millions); aux dommages subis lors d'attroupements (6 millions); au droit des étrangers (10 millions); et aux accidents de circulation (9 millions).

- La protection juridique des fonctionnaires

Certains fonctionnaires, principalement dans les services de police, se voient accorder une protection fonctionnelle statutaire.

Cette protection conduit à mettre à la charge de l'État le paiement d'honoraires d'avocats, d'experts ou d'autres auxiliaires de justice, de dommages et intérêts et indemnités ; ainsi que le remboursement des frais de poursuite et de condamnations civiles indûment acquittés par un agent, ou de divers frais de justice que celui pourrait avoir été amené à payer.

Ces dépenses sont exécutées à 90 % par les secrétariats généraux pour l'administration de police (SGAP).

3.– L'enjeu de la maîtrise des dépenses de contentieux

a) Une sous-budgétisation récurrente critiquée par la Cour des comptes

- Les dépenses de contentieux sont systématiquement sous évaluées depuis 2009.

Dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2011, la Cour des comptes souligne la récurrente sous-budgétisation des dépenses de contentieux, laquelle oblige à opérer des abondements en cours de gestion, avec un risque de surcoûts élevés en cas de retard de paiement. En 2011, 111,7 millions d'euros avaient été initialement prévus, dont 83 millions sur l'action n° 6 ; ce sont finalement 148,4 millions d'euros qui ont été consommés. Les crédits initiaux ont été abondés par le dégel de la réserve de précaution (13,4 millions d'euros), une ouverture de crédits par décret d'avance (11,5 millions) et une ouverture de crédits en loi de finances rectificative (8,2 millions d'euros). En 2012, seuls 82 millions d'euros ont été ouverts sur l'action n° 6.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE CONTENTIEUX

(en millions d'euros)

CP	LFI (PLF) (I)	Réalisation (II)	Écart (II) – (I)
2007	82,4	80,3	- 2,1
2008	82,4	94,2	11,8
2009	112,4	124,4	12,0
2010	114,0	141,6	27,6
2011	111,0	148,4	37,4
2012	82,0	126,6	44,6

Source : ministère de l'Intérieur

Les chiffres de la réalisation 2012 sont prévisionnels.

- La prévision de ces dépenses est certes difficile, mais peut et doit être améliorée.

La Cour des comptes reconnaît les difficultés de la prévision des dépenses de contentieux, en raison de leur nature aléatoire. Elles dépendent en effet du nombre de jugements et de règlements amiables, eux-mêmes soumis à des calendriers sur lesquels l'administration a peu de maîtrise. Toutefois elle souligne qu'aucun effort de prévision n'est véritablement entrepris, la pratique des abondements en cours de gestion étant communément acceptée. Pour la Cour des comptes, cela fausse l'évaluation de la dépense, dégrade les relations avec les bailleurs en matière de concours de la force publique, et expose l'État au paiement d'intérêts de retard. Par ailleurs, cette sous-budgétisation conduit à relativiser le poids des dépenses de contentieux au sein du programme 216, alors qu'en 2011, le montant final des dépenses représentait un quart des crédits du programme.

La Cour des comptes préconise ainsi de renforcer la prévision budgétaire en menant une analyse des dépenses incompressibles, à compléter en fonction du risque identifié sur certains litiges.

b) Un budget 2013 stable, en dépit de dépenses au dynamisme certain

- Les crédits ouverts en 2013 restent stables, malgré le dérapage des dépenses en 2012.

Le ministère a reconduit pour 2013 la somme de 82 millions d'euros au titre des dépenses de contentieux et d'aide juridique. Les dérapages de l'exécution budgétaire 2012 ont pourtant été constatés : le ministère s'attend en effet à une dépense finale de 126,6 millions d'euros, soit 44,6 millions de plus que prévu. La baisse de 21,8 millions d'euros par rapport à 2011 ne doit pas faire illusion : elle est liée à la fin de l'indemnisation des communes prévue par la loi de finances rectificative de décembre 2008 ⁽¹⁾, dans le cadre du contentieux sur la production de la carte d'identité et du passeport. Cette dépense retranchée, les frais de contentieux ont en fait augmenté de plus de 6 millions d'euros en 2012.

Le ministère estime l'insuffisance de gestion à 49,5 millions d'euros ; elle pourra être couverte en partie seulement par le dégel de la réserve ; mais le solde devra faire l'objet d'une ouverture de crédits. Le ministère prévoit d'ailleurs, dès à présent, de procéder à nouveau de la sorte en 2013, l'insuffisance des crédits demandés dans le projet de loi de finances ne faisant pas de doute.

- Certains postes de dépenses de contentieux demeurent très dynamiques.

Deux postes sont particulièrement exposés. Il s'agit en premier lieu des dépenses liées aux refus de concours de la force publique, en nette augmentation depuis 2009. Les directives données interdisent au préfet de pratiquer des expulsions en l'absence de solution d'hébergement à proposer. Dès lors, si les consignes restent les mêmes, les dépenses sur ce poste continueront à augmenter, ou à tout le moins ne diminueront pas. Elles sont estimées à 55 millions d'euros en 2012.

Le règlement du contentieux lié au transfert illégal de la création des régies de recettes d'État pour l'encaissement des amendes issues d'infractions au code de la route génère aussi d'importantes dépenses. L'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2011 transfère cette mission aux communes et prévoit une dotation forfaitaire afin de solder le dossier, d'un montant de 0,5 euro par amende enregistrée dans la limite de 9,9 millions d'euros annuels.

c) Renforcer les efforts de maîtrise des coûts

- Plusieurs actions visant à améliorer la maîtrise des frais de contentieux ont été entreprises.

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

Tout d'abord, le ministère a mis au point un certain nombre d'outils visant à fiabiliser les décisions à effet juridique prises par ses agents (fiches pratiques dans tous les domaines d'action du ministère). Il a également élaboré des outils juridiques pour améliorer la performance de la défense des intérêts de l'État (veille jurisprudentielle, accès aux banques de données juridiques, etc.). Le renforcement de la défense de l'État passe aussi par la systématisation de sa représentation devant les tribunaux, de l'appel dans les contentieux indemnitaires, et par des demandes de condamnation à des amendes pour recours abusif, à l'effet dissuasif.

Par ailleurs, le ministère a assoupli les conditions de recours à la procédure de transaction amiable et y recourt de façon privilégiée afin de limiter les intérêts moratoires. Il s'efforce de réduire les délais de paiement, notamment en consignand des sommes importantes.

Enfin, le ministère a mis en place des outils de suivi et de prévision des consommations locales pour assurer une meilleure lisibilité de la dépense, et rappelle aux gestionnaires les règles d'utilisation et le strict périmètre d'intervention des dépenses contentieuses.

- Le ministère ne peut cependant pas assurer la maîtrise des coûts de contentieux découlant de décisions sur lesquelles il ne peut pas peser.

Or c'est précisément le cas pour le contentieux du refus de concours de la force publique, qui mobilise, rappelons-le, 55 millions d'euros en 2012 (soit 8 % des crédits du programme 216). En effet, les directives en la matière sont prises par le ministère du Logement. C'est de lui qu'est venue la décision de ne pas accorder le concours de la force publique dès lors qu'aucune solution d'hébergement ne peut être proposée. Or il n'appartient pas au ministère de l'Intérieur de proposer de telles solutions.

Dès lors, il apparaîtrait juste et logique d'imputer les frais de contentieux liés au refus de concours de la force publique sur la mission **Égalité des territoires, logement et ville**, et ce d'autant plus que le programme Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur a déjà fait l'objet d'économies substantielles, et qu'il paraît dans ce contexte très difficile de dégager les sommes suffisantes pour financer ce contentieux.

II.– LA QUESTION DE L’AVENIR DU RÉSEAU DES SOUS-PRÉFECTURES

A.– LES SOUS-PRÉFECTURES, LAISSÉES POUR COMPTE DE LA RGPP

La révision générale des politiques publiques (RGPP) les a privées de la plupart de leurs missions traditionnelles, sans parvenir à donner un sens nouveau à leur action.

La directive nationale d’orientation des préfetures pour 2010-2015 souligne l’ampleur des changements auxquels doivent faire face les sous-préfetures, dont 80 % des 6 000 agents sont concernés par la mise en œuvre de la RGPP.

Les missions des sous-préfetures n’évoluent pas simplement : elles sont radicalement transformées, leurs anciennes fonctions d’accueil du public devant s’éteindre au profit d’une fonction d’administration de mission à l’appui du sous-préfet.

Dans le même temps, les effectifs des sous-préfetures sont censés évoluer grâce au resserrement des équipes et à l’accroissement de leur niveau de compétences par la formation, la qualification et le repyramidage. La nécessité d’un accompagnement renforcé et d’une gestion des ressources humaines attentive est soulignée.

Lors de ses déplacements et auditions, le Rapporteur spécial a pu constater que, le plus souvent, ces objectifs n’ont pas été atteints. Parmi les personnels des sous-préfetures, beaucoup peinent à donner du sens à leur action.

1.– Les sous-préfetures privées de leurs missions traditionnelles

a) Les fonctions de guichet doivent laisser place à une fonction de développement territorial aux contours incertains.

- Leur fonction de délivrance des titres officiels a vocation à disparaître.

Traditionnellement, la mission d’accueil du public était la principale mission des sous-préfetures, en particulier pour les dépôts de demandes de titres officiels. Cela justifiait la prédominance d’agents de catégorie C, spécialisés dans les fonctions de guichet.

Or, à partir de 2008-2009, les fonctions de guichet pour les personnes de nationalité française ont progressivement été transférées vers des partenaires publics – mairies, pour les demandes de cartes d’identité ou de passeports – ou privés – professionnels de la vente automobile pour les certificats d’immatriculation. Concernant les étrangers, la délivrance des titres officiels et les procédures de naturalisation devaient être centralisées en préfecture, sauf pour les très grandes sous-préfetures urbaines.

Ces évolutions devaient permettre une économie estimée à 590 ETP, soit 10 % des effectifs. Dans les faits, comme le montre la Cour des comptes dans son rapport annuel public de 2012 ⁽¹⁾, l'évolution des fonctions de guichet des sous-préfectures a été très disparate. Ainsi, fin 2011, seules 23 sous-préfectures ne délivraient plus aucun titre.

- Le contrôle de légalité doit être centralisé en préfecture.

En vertu des nouvelles orientations données par le ministère, le contrôle de légalité et budgétaire devait être centralisé en préfecture afin de permettre des économies d'échelle et une plus grande spécialisation des agents affectés à ce contrôle. Le sous-préfet conservait la responsabilité de la signature des lettres d'observation pour les actes de son ressort territorial, s'appuyant pour ce faire sur les services compétents de la préfecture.

Cette réorganisation devait permettre une économie d'environ 450 emplois, soit 8 % des effectifs, un seul poste étant maintenu en sous-préfecture pour effectuer le tri et la transmission des actes. Depuis 2011, la centralisation est effective dans tous les départements, à l'exception des grandes sous-préfectures où subsistent des pôles de contrôle de légalité.

- Les sous-préfectures doivent être transformées en « administrations de mission tournées vers le développement local ».

La directive nationale d'orientation de 2010 a érigé les sous-préfectures en « *administrations de mission tournées vers le développement local* ». Comme le montre la Cour des comptes, cette évolution, présentée comme majeure, n'est en fait que la réaffirmation d'une compétence généraliste toujours reconnue au sous-préfet, et mise en œuvre notamment dans les domaines de la sécurité publique et de la gestion de crise.

Les agents des sous-préfectures doivent désormais constituer une équipe à l'appui de leur sous-préfet, pour l'exercice de ses fonctions d'ingénierie territoriale. Le sous-préfet doit jouer le rôle d'assembleur des politiques publiques à l'échelle locale et d'« animateur de la transversalité » de l'État sur le territoire. Cela suppose qu'il mobilise des capacités d'étude, d'aide à la décision et à l'émergence de stratégies de développement, de conduite de projets, d'animation, d'appui, de conseil et d'évaluation.

C'est donc une mission très ambitieuse qui a été assignée aux sous-préfets. Pour la mettre en œuvre, il était impératif d'adapter le profil de leurs équipes et de mener un grand chantier de reconversions et de mutations d'effectifs.

(1) Cour des comptes, rapport annuel public, « Les sous-préfectures », février 2012.

b) Les ressources des sous-préfectures ont diminué en conséquence.

- Les crédits des sous-préfectures ont été redéployés en même temps que les missions qu'ils finançaient.

Il n'est pas aisé de connaître exactement les moyens des sous-préfectures. En effet, les préfectures ne connaissent pas le coût complet de leurs sous-préfectures. Ces dernières ne portent pas leurs charges de personnel ni leurs crédits immobiliers qui sont régionalisés ou nationaux ; et elles ont mutualisé de nombreuses dépenses à des fins d'économies. La dotation allouée aux sous-préfectures est en fait d'un montant très faible (quelques dizaines de milliers d'euros pour les petites sous-préfectures), et ne sert à couvrir que les charges les plus courantes. Selon la Cour des comptes, le coût complet de l'administration sous-préfectorale pourrait être évalué à 250 millions d'euros.

Une analyse menée par la Cour sur les dotations allouées aux sous-préfectures révèle qu'elles diminuent plus que proportionnellement par rapport aux moyens départementaux.

- Les effectifs des sous-préfectures ont fortement baissé.

Les effectifs des sous-préfectures ont diminué deux fois plus rapidement que l'ensemble des effectifs de l'administration territoriale depuis 2009, lesquels n'ont dans l'ensemble pas été épargnés. Ainsi, cette baisse est de 2,5 % de l'ensemble des effectifs entre 2009 et 2012, et de 4,8 % pour les sous-préfectures. On rappellera que 5 580 agents étaient affectés en sous-préfecture en 2010.

Selon la Cour, la baisse la plus importante des effectifs concernerait les relations avec les collectivités territoriales (- 21,5 %). Les effectifs liés à l'accueil du public et à la délivrance de titres ont, pour le moment, décliné dans des proportions plus modérées (- 4 %).

L'effectif moyen des sous-préfectures est aujourd'hui inférieur à 10 personnes, personnels de résidence et techniques inclus. Des seuils critiques ont donc été atteints et la capacité à transformer la sous-préfecture en administration de mission pose problème.

- Le déploiement des nouveaux logiciels a été réservé à certaines sous-préfectures.

60 sous-préfectures localisées dans 40 départements, sur les 242 que compte le réseau, sont équipées de l'application AGDREF 1 pour les titres de séjour. Dans les 61 autres départements, l'activité est centralisée en préfecture. Quant à l'application FAETON pour les permis de conduire, elle va être déployée à partir de fin 2012 dans 98 sous-préfectures localisées dans 64 départements ; dans les 37 autres départements, l'activité sera centralisée en préfecture.

Il est certain que le déploiement des applications détermine en grande partie l'avenir des missions d'une sous-préfecture. Dans celles qui n'en sont pas équipées, la mission de délivrance des titres a vocation à disparaître complètement. Le ministère insiste sur le fait que le déploiement des applications a été décidé en prenant en compte les caractéristiques locales : volume de titres délivrés, poids des arrondissements dans l'activité globale de délivrance des titres du département ; accessibilité de la préfecture ; taille des équipes affectées à l'activité. Toutefois, l'utilisation de ce dernier critère montre que le déploiement des applications est en partie la résultante d'évolutions antérieures, lesquelles n'ont pas nécessairement été initiées en partant d'une analyse des besoins du territoire.

2.– Un manque de pédagogie et d'analyse des besoins locaux

a) *Un enjeu « ressources humaines » largement sous-estimé*

- Les personnels des préfectures ont mal vécu ces évolutions.

Le dialogue et une gestion des ressources humaines renforcés devaient permettre d'accompagner l'évolution des missions des sous-préfectures. Dans les faits, l'accompagnement des personnels s'est avéré insuffisant.

Dans les sous-préfectures auditionnées ou visitées par le Rapporteur spécial, les personnels ont, en général, très mal vécu de se voir retirer une partie de leurs missions. Pour la plupart, ils travaillent depuis de longues années à la sous-préfecture et y sont très attachés. L'extinction progressive de la fonction d'accueil est souvent perçue comme un abandon de l'État et crée un sentiment « d'inutilité » chez certains agents.

Cette réaction compréhensible ne constitue pas un terrain propice à la transformation ambitieuse des sous-préfectures en administrations du développement local.

- Les plans de formation ne rencontrent qu'un succès mitigé et la mobilité des personnels s'avère faible.

La formation et la mobilité constituaient les deux fers de lance de l'évolution des missions des sous-préfectures. Devant les insuffisances du plan national de formation, un plan de formation spécifiquement tourné vers les sous-préfectures a été expérimenté en 2012, et doit être étendu en 2013 ; le budget formation du ministère est d'ailleurs mobilisé à cette fin. Toutefois, selon les sous-préfets rencontrés par le Rapporteur spécial, la formation attire surtout les personnels des catégories A et B, alors que l'enjeu réside dans l'adaptation des compétences professionnelles des nombreux agents de catégorie C auparavant affectés aux fonctions de guichet.

La mobilité était le deuxième axe de l'adaptation des équipes sous-préfectorales. Tout départ contraint ayant été exclu, les effectifs surnuméraires après évolution des missions pouvaient demander leur affectation en préfecture afin de « suivre leur mission ». Cette possibilité n'a été que très rarement exploitée, les agents concernés ne souhaitant pas quitter un territoire auquel ils sont attachés.

- Dans ce contexte, le repyramidage des effectifs paraît difficile à réaliser

Enfin, la formation n'étant pas suffisante pour transformer l'ensemble des agents de catégorie C en personnels susceptibles de mettre en œuvre des compétences relevant des catégories B voire A, un repyramidage était nécessaire pour permettre aux sous-préfectures de mener à bien leurs nouvelles missions. Des agents avec des compétences juridiques supérieures devaient donc être redéployés depuis la préfecture dans les sous-préfectures.

Dans les faits, l'attractivité des emplois en sous-préfecture a beaucoup baissé et le recrutement d'agents de catégorie A s'avère difficile. Ce problème se pose aussi pour les sous-préfets, aujourd'hui confrontés à une tâche extrêmement rude : ils doivent d'une part mettre en œuvre une ingénierie territoriale avec des moyens extrêmement réduits et d'autre part diriger, mobiliser et former des équipes parfois démobilisées.

b) Une diversité du « besoin d'État »

- Dans certaines sous-préfectures, l'accueil du public au guichet demeure essentiel.

L'objectif de suppression de toute fonction d'accueil des sous-préfectures n'est pas réaliste car il n'est pas adapté aux réalités locales. En milieu rural, certains usagers continuent à venir déposer leurs demandes de titres et à demander des informations à la sous-préfecture, et n'envisagent pas de se déplacer à la préfecture, parfois située à près d'une heure de route. C'est particulièrement vrai pour les publics les plus fragiles et les personnes âgées.

Ainsi, à Sedan, les agents de la sous-préfecture continuent de réceptionner des dossiers et des demandes qu'ils font ensuite remonter vers les services compétents. Le sous-préfet de Bellac – Rochechouart témoigne aussi du caractère essentiel du maintien de l'accueil du public en milieu rural pour étudier les demandes, les trier, et les faire remonter.

- La transformation des sous-préfectures en administrations de mission n'a sans doute pas vocation à être généralisée.

En raison des défis que pose la transformation des sous-préfectures en administrations de mission en termes de gestion des ressources humaines, la Cour des comptes estime que seuls quelques sites auraient dû être concernés. Cela aurait notamment pu être envisagé lorsque la densité des politiques ou des interventions de l'État le justifiait.

Cette analyse rejoint le reproche souvent fait à la RGPP, à savoir d'avoir été trop homogène, sans réelle analyse des besoins des territoires, et sans différenciation dans l'application des réformes.

3.— L'éventualité d'une refonte de la carte

Ces évolutions ont en effet pu donner l'impression que certaines sous-préfectures étaient devenues des « coquilles vides ».

a) Des adaptations très marginales du réseau

Pour l'heure, le réseau des sous-préfectures a, pour l'essentiel, été maintenu dans sa configuration historique. Des possibilités d'adaptation ont été envisagées, mais marginalement utilisées.

- Seuls deux jumelages ont été mis en œuvre.

Deux jumelages ont été réalisés, à Bellac et Rochechouart (Haute-Vienne) à partir de 2010, et à Haguenau et Wissembourg (Bas-Rhin) depuis septembre 2011. La Cour des comptes souligne que, dans d'autres situations, des postes de sous-préfets sont longuement demeurés vacants, le sous-préfet de l'arrondissement voisin assurant alors l'intérim. Néanmoins, cette situation se conclut généralement par une nomination sur le poste territorial vacant.

- Trois conseillers d'administration ont été nommés en lieu et place d'un sous-préfet.

Dans ces situations, la nomination d'un conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer aurait aussi pu être envisagée. Cet emploi a été institué par un décret du 17 octobre 2007, et 115 postes territoriaux ont été recensés par le ministère de l'intérieur comme pouvant faire l'objet de telles nominations. Trois conseillers avaient été nommés fin 2011.

- L'idée de « maisons de l'État » semble avoir été abandonnée.

L'idée a également été évoquée de transformer certaines sous-préfectures en maisons de l'État, rassemblant en leur sein d'autres services déconcentrés de l'État, voire d'opérateurs publics. Il avait été prévu en 2009 de transformer la sous-préfecture de Boulogne-Billancourt en maison de l'État, mais ce projet a finalement été abandonné. La directive nationale d'orientation de 2010 n'évoque d'ailleurs plus expressément les maisons de l'État.

b) Les gains d'efficacité attendus d'un remaniement de la carte

Selon la Cour des comptes, le maintien du réseau en l'état serait contraire à l'objectif de bonne gestion.

- Le maintien du réseau actuel pérenniserait une certaine dispersion des moyens.

Cette dispersion serait, selon la Cour, contraire aux objectifs de rationalisation des moyens qui ont présidé au remodelage des missions.

En premier lieu, un décalage entre la charge de travail et les effectifs associés est apparu au détriment des préfectures et des grosses sous-préfectures, qui ont récupéré de nouvelles missions, sans bénéficier en contrepartie d'un réel redéploiement des effectifs.

En conséquence, il a parfois été nécessaire, pour utiliser les emplois disponibles en sous-préfectures, d'éclater entre elles les compétences départementales, ce qui va à l'encontre des objectifs initiaux de mutualisation.

- Le maintien du réseau entretiendrait des charges immobilières disproportionnées par rapport au budget des sous-préfectures et des préfectures.

Il est difficile d'évaluer les charges immobilières des sous-préfectures qui relèvent d'un triple niveau budgétaire : national pour les travaux de capacité et de modernisation, régional pour l'entretien du gros œuvre, et départemental pour l'entretien courant.

Cependant, selon la Cour, de nombreuses préfectures ne seraient plus capables d'assumer l'entretien courant de bâtiments souvent peu adaptés au mode de fonctionnement de l'administration et aux normes de sécurité. La mise aux normes absorbe une part majeure de crédits et épuise les budgets immobiliers des préfectures.

Le ministère a pourtant prescrit, dans la directive nationale d'orientation de 2010, une rationalisation des implantations, pouvant conduire à abandonner des bâtiments historiques au profit de bâtiments modernes aux normes et mieux proportionnés. De même, il préconise l'externalisation de certaines fonctions immobilières, notamment pour l'entretien et le nettoyage des locaux.

La Cour des comptes est d'avis que seule la suppression pure et simple de certaines implantations peut apporter une solution réelle et durable. La question de la refonte de la carte des sous-préfectures ne doit cependant pas, sous peine de retomber dans les travers de la RGPP, être abordée d'un point de vue purement budgétaire, mais elle doit reposer sur une véritable analyse du besoin d'État dans les territoires.

B.– POUR UNE RATIONALISATION GRADUÉE DE LA CARTE DES SOUS-PRÉFECTURES, FONDÉE SUR UNE ANALYSE DES BESOINS LOCAUX

Le ministre de l'Intérieur a confié, le 1^{er} octobre 2012, à MM. Michel Sappin, chef de l'inspection générale de l'administration (IGA), Jean-Marc Rébère, président du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État (CSATE) et Emmanuel Berthier, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire à l'attractivité régionale (DATAR) une mission de réflexion et de concertation sur l'évolution du réseau des sous-préfectures.

Les auditions menées dans le cadre de ce rapport spécial conduisent le Rapporteur spécial à effectuer quelques suggestions à ce propos.

1.– Il semble urgent de clarifier la situation et l'avenir du réseau des sous-préfectures

C'est le cas d'une part, parce que l'incertitude actuelle est source de démotivation pour les agents qui travaillent dans ces sous-préfectures.

Mais d'autre part, il deviendra de plus en plus difficile de recruter de nouveaux collaborateurs (de toutes les catégories et y compris les sous-préfets) dans les sous-préfectures si ceux-ci n'ont pas l'impression de s'inscrire dans un parcours professionnel valorisant. À cet égard, on peut d'ores et déjà observer que la volonté affichée de confier l'ingénierie territoriale aux sous-préfectures n'est pas toujours en rapport avec la réalité des effectifs présents dans ces structures.

2.– Cette clarification ne peut être la prolongation d'évolutions résultant de décisions de gestion des gouvernements précédents

La cartographie du déploiement des applications AGDREF ou FAETON ne saurait constituer un critère pertinent de refonte de la carte.

Elle doit partir au contraire d'une analyse approfondie des besoins des différentes catégories d'usagers dans nos territoires. Sous réserve de ce que permettent les schémas d'emploi, une réforme ambitieuse pourrait, a priori, aussi bien conduire à réduire les effectifs dans certaines sous-préfectures qu'à procéder à des recrutements dans d'autres.

3.– Cette clarification doit plus précisément répondre à deux objectifs

Le premier est la nécessité d'ajuster la présence de l'État dans les territoires aux besoins sociaux que l'on veut lui faire prendre en charge.

Le second est la réalisation d'économies budgétaires, dans le contexte du redressement indispensable des finances publiques.

4.— Le Rapporteur spécial suggère de ne pas raisonner en termes de suppression ou de maintien, mais de degré ou de modalité d'ajustement

Cette démarche paraît appropriée, étant donné la difficulté politique évidente de réaliser une telle réforme. Les auditions menées pour la préparation de ce rapport conduisent à suggérer trois options possibles, indépendantes et le cas échéant, cumulatives, à adapter à la situation de chaque sous-préfecture, étant entendu qu'une telle réforme doit reposer sur une large concertation locale plutôt que sur la mise en œuvre d'un plan national préétabli.

a) Option n° 1 : le redimensionnement des moyens alloués à l'intendance

Le Rapporteur spécial est conscient des efforts budgétaires considérables que l'administration territoriale de l'État a fournis ces dernières années ainsi que de l'importance symbolique de la présence physique de l'État dans les territoires.

Pendant, dans un certain nombre d'arrondissements, les bâtiments de la sous-préfecture pourraient être redimensionnés pour diminuer les coûts d'entretien et le personnel chargé de l'intendance pourrait être réduit, au bénéfice, lorsque c'est possible, d'un recours occasionnel à des prestataires externes.

Les échanges menés avec les agents des sous-préfectures ne font pas ressortir, à cet égard, un attachement viscéral à des éléments d'apparat, l'essentiel restant la qualité du service rendu par l'État.

b) Option n° 2 : le transfert partiel ou complet de la fonction d'accueil du public

Dans un certain nombre d'arrondissements, où les flux liés aux demandes de titres ne sont pas massifs, un transfert partiel ou complet de cette mission vers la préfecture ou une autre sous-préfecture du département pourrait être envisagé.

Les gains de productivité générés à terme par ce type de réorganisation pourraient être réinvestis, si des besoins existent dans l'arrondissement, dans le recrutement d'agents chargés de l'ingénierie territoriale.

Outre l'appréciation des flux, le critère fondamental pour l'application éventuelle de cette option est le temps de trajet : ce type de redimensionnement ne devrait intervenir que si les habitants de l'arrondissement peuvent accéder à leur nouveau point d'accueil en moins de trente minutes par la route ou les transports en commun.

c) Option n° 3 : le transfert partiel ou complet de la fonction d'ingénierie territoriale

Les auditions menées dans le cadre de la préparation de ce rapport confirment que subsistent de grandes différences quant au besoin d'une présence de proximité de l'État, entre les territoires urbains ou périurbains, intégrés dans des structures intercommunales puissantes, disposant des moyens d'une réelle

autonomie pour effectuer leurs choix en matière d'urbanisme ou de budget, et les territoires ruraux qui, malgré les fusions intercommunales, ne disposent pas des moyens suffisants pour assurer cette pleine autonomie.

Contrairement à une idée parfois reçue, ce ne sont pas, de ce point de vue, les sous-préfectures de taille réduite des arrondissements ruraux, dont l'existence doit être mise en question.

Ce constat peut amener, en premier lieu, à ne pas conserver des fonctions d'ingénierie territoriale dans des arrondissements périurbains distincts du chef-lieu, mais où ce besoin n'est pas manifeste.

Pour les arrondissements où, loin d'être vue comme une source de contraintes, l'administration territoriale de l'État apparaît souvent comme un point d'appui précieux, il paraît également possible, en second lieu, d'opérer par jumelage (cf. supra). Un même « sous-préfet mobile », disposant d'un secrétariat général dans chaque arrondissement et des autres collaborateurs dans l'un d'entre eux, peut assurer avec efficacité cette mission de service aux élus et aux acteurs économiques. Il faudra toutefois veiller, dans ce cas, à ce que la réduction de la présence de l'État dans l'arrondissement concerné n'ait pas d'effets démotivants pour l'équipe restreinte qui reste sur place.

5.— Cette refonte de la carte ne pourra se faire sans tenir compte de la rationalisation des autres implantations de l'État dans les territoires

Naturellement, toutes de ces options ne sont pas indépendantes des décisions qui seront prises pour les autres administrations déconcentrées (directions départementales des territoires ou de la cohésion sociale, par exemple).

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 23 OCTOBRE 2012 À 21 HEURES

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

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 préfectures 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-préfectures ? 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-

budgetisation 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 préfectures, 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 départs 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 dû-t-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 dérogatoire 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 préfetures et sous-préfetures a été fortement sollicité dans le cadre du budget triennal pour 2009-2011, le taux de non-remplacement des départements 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-préfetures, 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-préfetures.

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-préfetures – 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-préfetures, 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 1^{er} 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 préfecture 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.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, lors de la commission élargie, la commission des Finances examine les crédits de la mission **Administration générale et territoriale de l'État**.*

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission **Administration générale et territoriale de l'État**.*

**ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS RÉALISÉS PAR LE
RAPPORTEUR SPÉCIAL**

4 septembre 2012

Association des maires ruraux de France (AMRF)

– M. Vanik Berberian, président

6 septembre 2012

Association d'entraide des usagers de l'Administration (ADUA)

– Mme Josette Mondino, présidente

– Mme Michèle Dumonchau, vice présidente

Sous préfecture de Boulogne Billancourt

– M. Jean-Pierre Guardiola, sous-préfet

12 septembre 2012

Préfecture de Seine-Saint-Denis

– M. Christian Lambert, préfet

– M. Eric Spitz, secrétaire général

Syndicat national FO des personnels de préfecture

– Mme Christine Marot, secrétaire générale

– M. Jean-Pierre Bourkaïs, adjoint

– Mme Marie-Line Mistretta, adjointe

21 septembre 2012

Déplacement dans les Ardennes :

- Visite de la préfecture de Charleville-Mézières : accueil par M. Pierre N’Gahane, préfet ; visite des services de la préfecture avec M. Jean-François de Manheulle, secrétaire général ; visite des services du cabinet avec M. Stéphane Chapellier, directeur de cabinet.
- Visite de la sous-préfecture de Sedan avec M. Mourad Chenaf, sous-préfet
- Visite de l’Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) avec M. Bertrand Maréchaux, préfet, directeur de l’ANTS.

25 septembre 2012

Sous-préfecture de Bellac – Rochechouart

- M. Jean Salomon, sous-préfet

4 octobre 2012

Secrétariat général du ministère de l’Intérieur

- M. Didier Lallement, secrétaire général
- M. Jean-Benoît Albertini, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l’action territoriale
- M. Thierry Gentilhomme, directeur de l’évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières
- M. Julien Charles, sous-directeur de l’administration territoriale
- M. Yves Le Breton, chef du service des élections